

Sentencia No. C-305/95

PORCENTAJE AMBIENTAL/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL

El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se refiere a ese PORCENTAJE, no se aparta del destino que señala la Constitución y lo califica como PORCENTAJE AMBIENTAL, luego, por estos aspectos se trata de una disposición legal que desarrolla un postulado constitucional. La Ley 99 de 1993 estableció que la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES, fijándose su sede y jurisdicción territorial, sus funciones, su objeto, su naturaleza jurídica, sus órganos de dirección y sus rentas, dentro de las cuales está el “porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble”. Es decir, las CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES, vienen a ser las entidades adecuadas legalmente para recibir el porcentaje al cual se refiere el inciso 2º del artículo 317 de la Constitución Política, de acuerdo con los planes de desarrollo expedidos por los Concejos, luego no hay marginamiento de la comunidad, ni puede deducirse que hay violación al artículo 79 C.N. porque es el Concejo quien expide el plan de desarrollo, por mandato de la misma Constitución.

PLAN DE DESARROLLO

El concepto “planes de desarrollo” está proyectado en los artículos 339, 342, 151 313.2 que ordenan un plan nacional de desarrollo y planes de desarrollo para las entidades territoriales, establece la ley orgánica del plan nacional de desarrollo, dichas leyes orgánicas tienen su consagración en el artículo 151 C.P. y en cuanto a las Entidades Territoriales la adopción de los planes de desarrollo es función del Concejo Municipal. Dentro de la lógica, los planes de desarrollo tendrían que ser previos a la fijación del “porcentaje ambiental”. A nivel nacional ya se expidió la Ley Orgánica del plan de Presupuesto, Ley 152 del 15 de julio de 1994, luego carecen de fundamento las presuntas violaciones a los artículos 151, 339 y 342 de la C.P. y, en cuanto se refiere a las Entidades Territoriales, sus planes de desarrollo están dentro de las atribuciones del 313.2, y la misma Ley 99, en su capítulo IX, habla de planificación ambiental, el artículo 65 fija, en este aspecto, las funciones de los municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

MEDIO AMBIENTE SANO-Unidad de gestión en organización administrativa

La Unidad de gestión en la Organización Administrativa Ambiental implica la adaptación de la estructura al carácter global e integrado del medio ambiente. Por eso, una de las consecuencias de éste principio es la tendencia a la concentración de ciertas competencias ambientales de cada nivel administrativo que por su naturaleza desbordan lo puramente local. Estos lineamientos llevan a la convicción de que los intereses de un municipio, deben, tratándose de la protección al medio ambiente ir de la mano con los intereses globales.

PORCENTAJE AMBIENTAL-Naturaleza/PRINCIPIO DE CONCURRENCIA/PRINCIPIO DE COORDINACION

No es cierto que se establezca una renta de destinación específica. Se trata es de trasladar un porcentaje ambiental, permitido por el artículo 317 de la C.P.. Como tampoco se puede calificar al porcentaje como confiscatorio puesto que el artículo 288 C.P. establece los principios de CONCURRENCIA y COORDINACION en el ordenamiento territorial, principios fácilmente visualizables cuando se trata de protección al medio ambiente.

REF: Demandas acumuladas No. D-731 y D-735.

Norma acusada: artículo 44 de la Ley 99 de 1993

Actores: Néstor Raúl Correa Henao

Alvaro Guillermo Rendón López

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, trece (13) de julio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso ordinario de constitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Néstor Raúl Correa Henao, presenta demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, la cual fue radicada en esta Corporación con el número D-731. Contra la misma norma presentó demanda el ciudadano Alvaro Guillermo Rendón López (expediente N° D-735). El 29 de septiembre de 1994 se resolvió acumular a la demanda D-731 el expediente D-735.

1. Del texto legal objeto de revisión.

El artículo 44 de la Ley 99 de 1993, preceptúa lo siguiente:

“ARTICULO 44. Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble. Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.

Los municipios y distritos podrán optar en lugar de lo establecido en el inciso anterior por establecer, con destino al medio ambiente, una sobretasa que no podrá ser inferior al 1.5 por mil, ni superior al 2.5 por mil sobre el avalúo de los bienes que sirven de base para liquidar el impuesto predial.

Los municipios y distritos podrán conservar las sobretasas actualmente vigentes, siempre y cuando estas no excedan el 25.9% de los recaudos por concepto de impuesto predial.

Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1º del artículo 46, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.

Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece.

PARAGRAFO 1. Los municipios y distritos que adeudaren a las Corporaciones Autónomas Regionales de su jurisdicción, participaciones destinadas a la protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1991 y la vigencia de la presente ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término de seis meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991;

PARAGRAFO 2. El 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población municipal, distrital o metropolitana, dentro del área urbana, fuere superior a 1.000.000 de habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión.”

2. De los argumentos de la demanda.

Los actores afirman que la norma atacada vulnera los artículos 58, 79, 151, 288, 298, 311, 313-9, 317 inciso 2, 339, 342, 350, 353, 356, 359, 362 y 367 de la Carta Política, por las siguientes razones que sintetiza así la vista fiscal:

“- Valiéndose de los antecedentes y debates que dieron origen al artículo 317 C.N., uno de los demandantes intenta demostrar que el Constituyente de 1991 quería suprimir las sobretasas destinadas a las entidades encargadas de la conservación del medio ambiente, pero en vista de las negociaciones efectuadas entre los delegatarios del Valle y los del bloque costeño, el párrafo que preveía tal desmonte se ahogó, dadas las concesiones entre las regiones y los afanes y confusiones de las votaciones en la Asamblea Constituyente.

“- La norma acusada infringe la preceptiva del artículo 317 constitucional, puesto que en ella se condiciona la existencia de las sobretasas al predial con destino a las corporaciones, a la elaboración previa de un plan de desarrollo municipal. El artículo 44 de la ley 99 de 1993 al carecer de la referencia a ese plan produce una alteración en los tiempos de la gestión pública, debido a que contempla la planificación con posterioridad al recaudo de la sobretasa.

“- El artículo demandado establece algo que la Constitución no permite: porcentajes sobre lo ya recaudado por el municipio y no una sobretasa al predial. Además, dichos porcentajes son casi confiscatorios, pues de las múltiples funciones municipales, todas ellas esenciales, se destina una parte sustancial de sus ya escasos recursos propios para un solo rubro: el medio ambiente.

“- También resulta violado el artículo 359 C.N. puesto que las Corporaciones de que habla la norma acusada son establecimientos públicos del nivel nacional; luego se trata de una renta de destinación específica prohibida por la Carta, pues una vez los recursos ingresan a la corporación, dejan de ser bienes territoriales y se convierten en rentas nacionales.

“- Igualmente se desconoció lo dispuesto en el artículo 79 superior que obliga a que las decisiones ambientales que afecten una comunidad deben contar con la participación de

éstas; la ley 99 consagra decisiones ambientales que afectan la comunidad y no cuenta con la participación de ésta.

“- A juicio de los actores, también se violó el inciso final del artículo 350 de la Constitución ya que para las próximas vigencias fiscales el presupuesto de inversión municipal tendrá que disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto al gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones, debido a que una parte de tales recursos tendrán que destinarse para el nivel nacional.

“- Finalmente, aducen ambos actores violación al artículo 362 de la Carta, ya “que la Nación no cobra una sobretasa al predial, en el inciso primero del artículo 44, sino que dispone alegremente de los bienes propios y privados del Municipio”.

3. Intervención de Autoridades Públicas

3.1. Intervención del Representante del Ministerio del Medio Ambiente.

El abogado Luis Fernando Macias Gómez, con poder de la Ministro del Medio Ambiente interviene en el proceso de la referencia para oponerse a la demanda y en consecuencia solicitar la exequibilidad de lo acusado.

El ciudadano hace un estudio del surgimiento del Ministerio del Medio Ambiente y en especial de las “Corporaciones Autónomas Regionales”. Realiza un análisis de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en cuanto al artículo 317 C.P., y con base en ella llega a la siguiente conclusión:

“cuando los demandantes afirman que el inciso inicial del artículo 44 demandado “establece algo que la Constitución no permite: porcentajes sobre lo ya recaudado por el municipio y no una sobretasa al predial” yerran, pues, el artículo 317 claramente establece que la ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder el promedio de las tasas existentes. Existentes cuándo? en el momento de promulgación de la Constitución Nacional, de tal forma que para establecer el promedio se expidió por el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE una certificación en la cual constan los porcentajes de los municipios que aplican la sobretasa existente desde la expedición del Código de los Recursos Naturales renovables, Decreto 2811 de 1974; sobre la cual se calculó el promedio mencionado...

Por lo tanto, debe quedar claro que el derecho a la vida y el derecho a un medio ambiente sano son inseparables y, en consecuencia, que no basta con consagrar en abstracto el derecho a la vida simultáneamente (sic) no se garantizan las condiciones para que la vida se pueda disfrutar con calidad, tanto en términos individuales como colectivos y físicos como espirituales, por lo tanto no se puede considerar como derecho de tercera o cuarta generación el derecho a la vida, al ambiente sano.

4. Del concepto de la Procuraduría General de la Nación.

El Procurador General de la Nación se declaró impedido; impedimento aceptado en auto de 6 de diciembre de 1994, razón por la cual rindió concepto el Viceprocurador General de la Nación.

La Vista Fiscal solicita a la Corte Constitucional en su concepto número 582 de marzo 1º de 1995, declarar la exequibilidad del artículo 44 de la Ley 99 de 1993, con base en:

Sea lo primero aclarar, que no son de recibo los métodos históricos o auténticos que traen a colación los demandantes para demostrar cuál pudo ser el querer del Constituyente al proyectar el artículo 317 y que no correspondió a la redacción real y ulterior de la norma. Dichos métodos podrían ser de utilidad cuando se trata de descubrir el espíritu de los constituyentes en aras a interpretar las normas que concretamente se consignaron en la Carta, pero no lo son, cuando lo que se pretende es demostrar que el Constituyente “quiso pero no fue”.

En debates pasados, cuando este Despacho tuvo oportunidad de rastrear los antecedentes del artículo 317, y frente a inquietudes similares a las que mueven a los demandantes de esta acción, el Ministerio Público demostró que no se desmontó el sistema de sobretasa dirigidas a las corporaciones dedicadas al medio ambiente y sintetizó sus apreciaciones así:

“Si recordamos el antecedente del artículo 317 se observa que la Comisión Segunda de la Asamblea Constituyente tuvo inicialmente la siguiente propuesta, que fue desechada por la escogencia del texto actual del artículo 317.:

Parágrafo transitorio: A partir de la vigencia fiscal de 1992, el Gobierno reducirá hasta su eliminación total en un término no mayor de tres (3) años, las sobretasas u otras formas de

recargo del impuesto predial que por ley existen a favor de las entidades nacionales, regionales y departamentales.”

Si ésta era la intención primigenia del Constituyente, no quedó consignada en la Carta y por lo tanto hay que entender que sí se quiso mantener una participación permanente de las entidades que intervienen en la protección de los recursos naturales, en los ingresos por tributos sobre la propiedad raíz” (Concepto N° 268 de agosto 20 de 1993, Procurador General).

En efecto, el artículo 317 de la Carta como ya se expuso, reitera la soberanía de los municipios sobre la propiedad inmueble en materia tributaria. Sin embargo, la misma Constitución permite que la ley por vía de excepción destine un porcentaje de esos tributos a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables. Es decir, permite la norma constitucional que se transfiera una proporción o parte del monto total recaudado por concepto del impuesto predial unificado. Es esta la modalidad desarrollada en la primera parte del artículo 44 de la ley 99 de 1993 al señalar que con destino al medio ambiente y a los recursos naturales renovables se apropie un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto del impuesto predial (en el entendimiento que se trata del impuesto predial unificado).

Fijada la tarifa por el legislador, y por mandato del artículo 317, el monto de ella una vez que se ha incorporado al recaudo de los municipios, debe ser transferida por éstos a la respectiva Corporación a quien sí le incumbe el mandato de la planificación para efectos de la ejecución del rubro asignado. Así pues, en un correcto entendimiento práctico del artículo 317, es preciso comprender que allí no se está condicionando la existencia de las tarifas a los planes de desarrollo municipal. Son las entidades ejecutoras, en este caso, las Corporaciones Autónomas Regionales quienes durante la tarea de ejecución de los programas y proyectos de protección y restauración del medio ambiente deben atenerse y limitarse a lo dispuesto en los planes de desarrollo municipal.

Así, es perfectamente ajustado a la Carta el fragmento de la norma acusada que dice:

“Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables , de acuerdo con los planes de desarrollo de los

municipios del área de su jurisdicción. para la ejecución de las inversiones que afectan estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece”.

Igualmente, la modalidad alternativa de la “sobretasa” consagrada en el inciso segundo del artículo 44 de la Ley 99 de 1993 es desarrollo del artículo 317 constitucional, puesto que como lo ha interpretado la jurisprudencia esta norma permite tanto la transferencia de porcentajes deducidas del predial como los recargos sobre los mismos. Recuérdese además, que la modalidad de sobretasa venía existiendo para los mismos fines desde las Leyes 3º de 1961, 62 de 1983 y 44 de 1990; téngase presente que en la redacción del inciso segundo del artículo 317 de la Carta, se hace referencia a las “sobretasas existentes” para indicar que esa era la figura tributaria utilizada frente a los ingresos de la Corporaciones Autónomas.

La institución de las rentas de destinación específica no es predicable de las modalidades consagradas en la Ley acusada, puesto que se insiste en que el artículo 44 atacado reguló y legitimó las formas de recaudos existentes a favor de las corporaciones regionales, atendiendo inequívocamente los mandatos del artículo 317 superior.

Los párrafos del artículo 44 son normas operativas de transición y ajuste, que en nada violan la Carta y que hacen posible el desarrollo de las dos formas de ingresos dirigidos a las Corporaciones Autónomas Regionales.

En ese orden de ideas, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de lo acusado.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. FUNDAMENTO JURIDICO

Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer del proceso de la referencia, de conformidad con el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, puesto que se ha demandado parcialmente una ley expedida por el Congreso de la República.

Lo demandado es el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, también parcialmente, puesto que el inciso 4º no fue acusado ya que no se transcribió literalmente (art. 2º, numeral 1º del Decreto 2067 de 1991).

Temas Jurídicos.

1. El artículo 317 de la C.P., en su inciso 2º dispone que “La ley destinará un porcentaje de estos tributos (se refiere al gravamen sobre la propiedad inmueble)... a las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables...”.

Lo ordenado por tal inciso busca, en primer lugar, destinar por medio de ley, un porcentaje para las entidades encargadas del manejo y conservación del medio ambiente, en segundo lugar, señalar un límite (“no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes”) y, por último, plantear una exigencia: estar de acuerdo “con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.”

El artículo 44 de la Ley 99 de 1993 se refiere a ese PORCENTAJE, no se aparta del destino que señala la Constitución y lo califica como PORCENTAJE AMBIENTAL, luego, por estos aspectos se trata de una disposición legal que desarrolla un postulado constitucional.

Así mismo, la Ley 99 de 1993 estableció que la administración del medio ambiente y los recursos naturales renovables estará en todo el territorio nacional a cargo de CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES, fijándose su sede y jurisdicción territorial (art. 33), sus funciones (arts. 31-32), su objeto (art. 30), su naturaleza jurídica (art. 23), sus órganos de dirección (arts. 24 a 29) y sus rentas, dentro de las cuales está el “porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble”, (artículo 44, que es el demandado). Es decir, las CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES, vienen a ser las entidades adecuadas legalmente para recibir el porcentaje al cual se refiere el inciso 2º del artículo 317 de la Constitución Política, de acuerdo con los planes de desarrollo expedidos por los Concejos, luego no hay marginamiento de la comunidad, ni puede deducirse que hay violación al artículo 79 C.N. porque es el Concejo quien expide el plan de desarrollo, por mandato de la misma Constitución (313.2).

2.- Otra de las inquietudes de los demandantes radica en que la transferencia del “porcentaje

ambiental”, debe estar supeditado a un previo plan de desarrollo de los municipios bajo jurisdicción de tales corporaciones autónomas; y, según ellos la norma acusada no respetaría esa orden porque, en la práctica, en algunos casos el plan no sería previo. El demandante Alvaro Rendón, ubica esta crítica bajo el título: “Violación del artículo 317 2º” y el doctor Néstor Raúl Correa Henao agrega que “la Constitución establece en los artículos 151, 339 y 342 un sistema nacional de planeación regulado por una ley orgánica de planeación, que aún no existe”.

Significaría lo anterior que la hipotética ausencia de tales planes de desarrollo obstaculizaría la apropiación del “porcentaje ambiental” por parte de las citadas Corporaciones?

El concepto “planes de desarrollo” está proyectado en los artículos 339, 342, 151 313.2 que ordenan un plan nacional de desarrollo y planes de desarrollo para las entidades territoriales (339), establece la ley orgánica del plan nacional de desarrollo (342), dichas leyes orgánicas tienen su consagración en el artículo 151 C.P. y en cuanto a las Entidades Territoriales la adopción de los planes de desarrollo es función del Concejo Municipal (313.2).

Dentro de la lógica, los planes de desarrollo tendrían que ser previos a la fijación del “porcentaje ambiental”. A nivel nacional ya se expidió la Ley Orgánica del plan de Presupuesto, Ley 152 del 15 de julio de 1994, luego carecen de fundamento las presuntas violaciones a los artículos 151, 339 y 342 de la C.P. y, en cuanto se refiere a las Entidades Territoriales, sus planes de desarrollo están dentro de las atribuciones del 313.2, y la misma Ley 99, en su capítulo IX, habla de planificación ambiental, el artículo 65 fija, en este aspecto, las funciones de los municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Esto armoniza con la necesidad de que los municipios tengan su plan de desarrollo, DEBEN HACERLO, tan es indispensable, que si no hay plan de desarrollo, los municipios no pueden recibir recursos de participación nacional. Entonces, no se puede afirmar como lo hacen los demandantes que se violan los artículos 353 y 356 C.P. El artículo acusado, el 44, indica que “Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programa y proyectos de protección y restauración del medio ambiental y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”. En este aspecto, el concepto semántico de la norma acusada se ajusta a la Constitución. Lo necesario para que la norma tenga validez práctica es la expedición del plan de desarrollo. Ello obliga, entonces, a la pronta expedición, por parte

de los Municipios de “los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social” (artículo 313, numeral 2, C.P.). Además, la parte no acusada del artículo 44, expresa: “Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente ley”. De manera que debe estar supeditado a un sistema de planeación local, por este aspecto la norma acusada no es inexecutable, ni puede afirmarse, como lo dice uno de los acusadores, que se desconoce el numeral 9º del artículo 313 de la C.P. (numeral que señala como una de las funciones de los Concejos “dictar normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico”) puesto que el porcentaje ambiental, precisamente, da apoyo a tal perspectiva que debe estar enmarcada dentro de la política ambiental del gobierno que es una META ESTRATEGICA (Art. 339 C.P.), que responde a la intervención en los recursos naturales (art. 334 C.P.), y que tendrá en cuenta la sujeción de tales planes, a lo que expresa el artículo 355 C.P., en la parte que dice: “El gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el plan nacional y los planes seccionales de desarrollo”. Como se aprecia, el artículo acusado en vez de atentar contra la Constitución tiene un amplio respaldo en ella. La calificación de inconstitucionalidad no puede partir de la hipótesis de que las normas no se van a cumplir. Es pertinente para este evento acudir al concepto de norma explicado por GEIGER como el “modelo de comportamiento que o es realizado, o en caso de su no realización, tiene como consecuencia una reacción social”, y dentro de esa reacción social por su no realización no es coherente ubicar la inexecutableidad.

Se podrá argüir que los Concejos Municipales, al omitir la adopción del correspondiente plan y programa de desarrollo, esquivarían la transferencia. Pero, no se puede olvidar que el Alcalde y el Concejo deberán “votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales” y “expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos” (numerales 4º y 5º del artículo 313 C.P.). Y, como es, precisamente, la Constitución la que establece el “porcentaje ambiental”, debe existir apropiación presupuestal para ello y, no puede cambiársele su destinación. Debe aprobarse el plan de desarrollo, puesto que todo ello contribuye a la EFECTIVIDAD de una norma constitucional, cuya BONDAD se compagina con el espíritu de Constitución ecológica que tiene la Carta de 1991, caracterización demasiado importante que ya la Corte había dicho así en sentencia C-058/94 (Magistrado Ponente Dr.

Alejandro Martínez Caballero).

“Colombia, con algo más del 15% de la biota mundial, figura entre las naciones que poseen mayor megadiversidad, lo cual, relacionado con su superficie (un 0,7% del área mundial), la convierte en uno de los lugares con mayor riqueza biológica¹. Según algunos estudios, Colombia sería, después del Brasil, el segundo país en el mundo con mayor biodiversidad (número de especies de plantas y animales)².

Como esta situación, desafortunadamente se deteriora por la falta de una adecuada política y protección ambiental, entonces, la jurisprudencia citada continúa diciendo:

En efecto, la tanta y tan variada riqueza que da origen a las más altas especializaciones biológicas depende en grado sumo de los procesos que se desarrollan en los estratos superiores de la selva húmeda tropical y mediante los cuales se asegura el vital aprovisionamiento de nutrientes a las plantas, mientras que los suelos prácticamente dan un simple soporte físico a tan prodigioso pero frágil ecosistema. Por paradójico que suene, la base de la riqueza de la selva húmeda tropical se encuentra entonces en las alturas. Por eso, cuando desaparecen los árboles, se afecta de manera irreversible los ciclos químicos y se interrumpe las delicadas cadenas alimenticias y de protección de este maravilloso mundo, provocando de esa manera la destrucción de las especies allí presentes, puesto que éstas, debido a su gran especialización funcional, no podrían sobrevivir en otros ambientes, así como no podría generarse un ecosistema como el de la selva tropical sin toda esta riqueza biológica.”

Esta realidad obliga a que se prefiera la inversión en sitios y programas que muchas veces no coinciden con la demarcación política de los Municipios. Este es un aspecto estratégico (art. 339 C.P.), en armonía con el art. 79 C.P., que tampoco resulta violado puesto que en él se señala como deber del Estado proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica para que todas las personas gocen de un ambiente sano. En la sentencia que se ha venido transcribiendo, también se dijo:

“la diversidad biológica constituye una riqueza estratégica que no sólo puede constituir un importante factor de desarrollo para Colombia sino que es en sí misma un patrimonio de todos los colombianos y un valor que la propia Constitución ordena proteger (CP Art 8 y 79). En efecto, la Corte ya había establecido en anteriores decisiones que la protección del medio

ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Constitución contiene una “constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente³.

Ello significa esfuerzos, sacrificios, por eso dice la sentencia en mención:

Esta Constitución ecológica tiene entonces dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP art 8). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (CP art 79), tal y como lo estableció esta corporación en la sentencia C-67/93 en donde unificó los principios y criterios jurisprudenciales para la protección del derecho al medio ambiente sano. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Así, conforme al artículo 79 de la Constitución, el Estado deberá proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Igualmente, el artículo 80 superior constitucionaliza uno de los conceptos más importantes del pensamiento ecológico moderno, a saber, la idea según la cual el desarrollo debe ser sostenible. En efecto, señala esta norma:

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (Subrayado de la Corte).

3.- Precisamente las Corporaciones autónomas regionales son entes corporativos que responden frente a un mismo ecosistema una de cuyas finalidades es propender por el desarrollo sostenible, caracterizado así por la sentencia tantas veces citada:

El concepto de desarrollo sostenible es considerado por muchos expertos como una categoría síntesis que resume gran parte de las preocupaciones ecológicas. Esta concepción surgió inicialmente de la Declaración de Estocolmo del 16 de junio de 1972 efectuada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Fue ampliada posteriormente por el llamado “informe Bruntland” elaborado por una comisión

independiente presidida por la señora Brundtland, primer ministro de Noruega, y a quien la resolución 38/161 de 1983 de la Asamblea General de las Naciones Unidas confió como mandato examinar los problemas del desarrollo y el medio ambiente y formular propuestas realistas en la materia. De allí surgió el informe “Nuestro futuro común⁴” que especifica teóricamente el concepto de desarrollo sostenible, el cual fue posteriormente recogido por los documentos elaborados en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro de 1992, en especial por la llamada Carta de la Tierra o Declaración sobre el desarrollo y el medio ambiente, el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica y la Declaración sobre la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo. En Colombia, expresamente la Constitución (CP art 58) y la Ley de creación del Ministerio del Medio Ambiente (Art 3 Ley 99 de 1993) han incorporado tal concepto.

Muchos de estos documentos internacionales carecen todavía de fuerza jurídica vinculante; pero constituyen criterios interpretativos útiles para determinar el alcance del mandato constitucional sobre desarrollo sostenible. De ellos se desprende que tal concepto ha buscado superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo -indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente. Desarrollo, protección ambiental y paz aparecen entonces como fenómenos interdependientes e inseparables, tal y como lo establece el principio 25 de la Carta de la Tierra. La solidaridad intergeneracional es así el elemento que ha guiado la construcción del concepto, ya que es considerado sostenible aquel desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias⁵. Por consiguiente, el desarrollo sostenible debe permitir elevar la calidad de vida de las personas y el bienestar social pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas que sirven de base biológica y material a la actividad productiva.

Esa solidaridad, que llega a ser hasta con quienes están por nacer, es de la esencia del mundo post-moderno, no puede soslayarse ni menos minimizarse.

Considera la Corte que muchas de las obligaciones ecológicas impuestas por la Carta de 1991 adquieren mayor significado a la luz de esta idea de desarrollo sostenible. Así, es claro

que el derecho a un medio ambiente sano (CP art 79) incluye no sólo el derecho de los actuales habitantes de Colombia sino también el de las generaciones futuras. Igualmente, la obligación estatal de proteger la diversidad e integridad del ambiente (CP art 79 inciso 2) no debe entenderse en un sentido puramente conservacionista como la imposibilidad de utilizar productivamente los recursos naturales para satisfacer las necesidades de las personas, ya que los “seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible” (Principio 1 de la Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo). Por eso, el mandato constitucional obliga a efectuar una utilización sostenible de tales recursos. Así, el Convenio sobre la Diversidad Biológica define en su artículo 2 como utilización sostenible “la utilización de componentes de la diversidad biológica de un modo y a un ritmo que no ocasione la disminución a largo plazo de la diversidad biológica, con lo cual se mantienen las posibilidades de ésta de satisfacer las necesidades y las aspiraciones de las generaciones actuales y futuras.”

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

Carece de fuerza, la objeción que se hace al artículo 44 de la ley 99 de 1993, de violar, como lo insinúa una de las demandas el artículo 288 C.P. (ley orgánica de ordenamiento territorial, respecto a competencias), el art. 298 C.P. (autonomía administrativa y de planeación de los departamentos) y los arts 58 y 362 C.P. (descentralización fiscal y derecho de propiedad), puesto que ante la importancia estratégica de la defensa del medio ambiente no se vislumbra que el porcentaje ambiental establecido para aquel efecto vulnere disposiciones del ordenamiento territorial.

Por la misma razón estratégica y con una concepción globalística de la ecología, tampoco puede considerarse vulnerado el artículo 311 de la Constitución Política, al creer que siendo el Municipio una entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, su inversión no puede extenderse a secciones geográficas diferentes a la jurisdicción municipal,

puesto que esta consideración iría en dirección contraria a la coherencia de la protección del medio ambiente que no principia y termina en un límite municipal. Si bien es cierto existen problemas que desbordan el marco ambiental de carácter local (por ejemplo los efectos producidos por algunas clases de ruido). 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 agua”).

El principio del interés general consagrado como finalidad dentro de la cual debe ceñirse el ejercicio de la función administrativa, prescrita en el artículo 209 de la Constitución Política, de ninguna manera establece una restricción en cuanto a su significado, pues éste ha de entenderse tanto en un sentido local, regional, nacional y global.

Conviene traer en tal sentido el desarrollo de un principio que expresa la concepción de un modelo de administración ambiental, formulado en los Estados Unidos y denominado “Principio de Gestión Integrada” o “Unidad de Gestión”⁶.

La Unidad de gestión en la Organización Administrativa Ambiental implica la adaptación de la estructura al carácter global e integrado del medio ambiente. Por eso, una de las consecuencias de éste principio es la tendencia a la concentración de ciertas competencias ambientales de cada nivel administrativo que por su naturaleza desbordan lo puramente local.

Conviene indicar como en los Estados Unidos, con un Sistema Federal acentuado, cobra de tal manera importancia el tema del medio ambiente que en el año de 1969 a través de la Promulgación de la National Environmental Policy Act se crea “La Environmental Protection Agency (EPA) determinada por dos objetivos fundamentales: de un lado el buscar un modelo organizativo que fuese acorde con una comprensión global del medio ambiente, en cuanto debía ser considerado como un Sistema Unitario, y de otra parte, “la consecución de la coordinación en sus actuaciones de las diferentes agencias gubernamentales, a fin de evitar la reduplicación de esfuerzos. La distintas políticas sectoriales de lucha contra la contaminación (atmosférica y de las aguas continentales y marinas) ... y de defensa de la naturaleza, que hasta la fecha se habían considerado como actuaciones de posible ejercicio compartimentalizado, se iban a colocar en manos de una agencia”⁷.

Toda vez que el tema resulta de vital importancia para los Estados Unidos, se convierte esta entidad "EPA" en el Ministerio denominado del medio ambiente con el objeto de fortalecer las políticas allí trazadas y consolidar el "Principio Unidad de Gestión".

"Este principio de Unidad de Gestión, ha sido ampliamente recogido en el derecho comparado, y en el caso de España así lo demuestra la promulgación de algunas normas dirigidas a la creación de Agencias dirigidas a la protección del medio ambiente con la determinación de los siguientes criterios:

"Al respecto y de entre las distintas alternativas, la experiencia acumulada aconseja optar por un modelo de organización que responda a el principio de unidad de gestión. Como tal debe de entenderse la unificación de la acción ambiental de una administración pública mediante la concentración de competencias relativas a esta materia en un sólo organismo administrativo"8.

Todas estas experiencias internacionales , muestran el vital interés que comporta el tema del medio ambiente, y los mecanismos que corresponden a cada Estado para preservarlo. Esto encuentra fundamento Constitucional en el hecho de que la responsabilidad en esta materia , la Constitución la establece en cabeza del Estado.

(art, 79 inc 2 y art. 80).

Estos lineamientos llevan a la convicción de que los intereses de un municipio, deben, tratándose de la protección al medio ambiente ir de la mano con los intereses globales.

Ya la Corte Constitucional, en sentencia C-013/94, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, dijo:

"Lo que es realmente importante es que la Constitución, sea cual fuere la denominación del tributo, legitimó el recaudo existente a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, con lo cual por el Estatuto Superior hay expresa autorización para que se cobre el tributo en cuestión".

4.- Importa continuar analizando si el artículo acusado en cuanto al "porcentaje" atenta o no contra la Constitución Política, en cuanto, según el demandante Néstor Raúl Correa, la Constitución no permite porcentajes sobre lo ya recaudado por el Municipio, puesto que,

según él “se impone un impuesto entre el 15% y el 25% sobre el total del recaudo”, y por eso cree que se vulnera el inciso inicial del artículo 317 de la C.P.; y el demandante Alvaro Rendón lo ubica como violación al inciso 2º de tal artículo. Para ello se examinará lo siguiente:

“El porcentaje ambiental”, ya se dijo, desarrolla un canon constitucional y los rubros (del 15% al 25.9%) no exceden del promedio de las sobretasas existentes según lo informa el Ministerio del Medio Ambiente en su escrito presentado a la Corporación, y, este aspecto (el de no exceder los referidos promedios) no fue argumentado por ninguno de los ciudadanos que presentaron las demandas. Tampoco puede decirse que se trata de un nuevo impuesto. El actor hace una lectura incompleta del artículo acusado al predicar los porcentajes “sobre el total del recaudo”, cuando la frase es: “sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial”, es decir que, de todo lo que se recaude por concepto de impuesto predial se destinará entre el 15% y el 25.9% a la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Menos le asiste razón al afirmar que es un impuesto predial, es, se repite, un porcentaje del impuesto predial para protección del medio ambiente.

5.- Otro tema que motiva las demandas es que el artículo acusado da la posibilidad de OPTAR por una SOBRETASA, en vez del porcentaje ambiental. Los ciudadanos que acusan el artículo 44 opinan que esta “sobretasa” no está contemplada en el artículo 317 C.P. y equivaldría a un recaudo municipal para una Entidad que no es el Municipio y sería una adición al tributo. Ambas cosas, en el sentir de ellos es violatorio de la Constitución. inquietud semejante ya fue estudiada por la Corporación

La Corte, en la referida sentencia C-013 de 1994, dijo:

“Alcance del inciso segundo del artículo 317 Constitucional. 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 participaciones mencionadas, pero no de un impuesto nuevo, porque ello iría contra la justicia tributaria”.

“Resulta importante señalar que la ley a que se remite la norma no crea un nuevo impuesto,

sino que la expresión que equivale a afirmar que el gravamen no se aumenta para el propietario del bien inmueble sino que un porcentaje de ese monto -que no puede exceder del promedio de las sobretasas existentes- se destina a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, bajo la orientación trazada por los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Con ello se evita la descoordinación fiscal, al someterla al principio de planeación municipal, consagrado en la Carta política”...

“Tampoco se trata de una disposición que viole el artículo 359 de la Carta, por cuanto no es una renta nacional de destinación específica, sino en estricto sentido, una sobretasa que favorece la protección del medio ambiente de los municipios” (Subrayas fuera de texto).

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 “salvo lo dispuesto en el artículo 317 caso en el cual hay un recargo por reenvío. De manera que el inciso 2º del artículo acusado al permitir opcionalmente que se cobre una sobretasa en lugar del porcentaje, está dentro de la interpretación que ha dado la Corte.

En cuanto al inciso 3º del artículo acusado, no es otra cosa que el desarrollo de la sobretasa como punto de comparación y debe, pues, dársele al inciso 3º de este artículo 44 una lectura dentro de este contexto. En efecto, dicho inciso no le abre las puertas a una sobretasa al impuesto, sino que fija una equivalencia.

6.- En la demanda del doctor Néstor Raúl Correa Henao, alega que fué el deseo del Constituyente suprimir las sobretasas, pero, como muy bien lo dice la Procuraduría, el argumento histórico (incidencias dentro de la Asamblea Nacional Constituyente) son irrelevantes para el caso concreto, luego el estudio de las “sobretasas” no puede deducirse de lo que quería pero no hizo la Constituyente.

7.- No es cierto que se establezca una renta de destinación específica. Este punto ya fué precisado en la sentencia C-013/94 (transcripción hecha anteriormente). Se trata es de trasladar un porcentaje ambiental, permitido por el artículo 317 de la C.P.. Como tampoco se puede calificar al porcentaje como confiscatorio puesto que el artículo 288 C.P. establece los principios de CONCURRENCIA y COORDINACION en el ordenamiento territorial, principios fácilmente visualizables cuando se trata de protección al medio ambiente.

Por otra parte la transferencia del porcentaje ambiental, con posible gratuidad en el cobro no es inexecutable. Es obvio que las Entidades Territoriales y la Nación deben actuar coordinadamente, sin que se causen emolumentos por el cumplimiento de los deberes, así lo señala el artículo 288 C.P. ya citado. Si se establecen las Corporaciones Regionales, es para que trabajen coordinada y conjuntamente con los Municipios. No tendrá sentido que cada Municipio continuara actuando independientemente. De manera que no es que un municipio subsidie a otro. La afirmación de que un “ente público del nivel nacional”, “se apropia de unos recursos de la comunidad local”, no es cierta en cuanto lo que ocurre es que hay una destinación sujeta a un plan de desarrollo de contenido ecológico que repercute en favor de todos. Además, cualquier inversión en favor de la ecología es altamente favorable para la sociedad.

8.- Continuando con el artículo 359 C. P.: los demandantes consideran que el párrafo 2º del artículo acusado, en cuanto ordena que el 50% del porcentaje ecológico, en los casos que dice la norma, se destinará a gestión ambiental dentro del perímetro urbano, viola la norma superior citada. En verdad, el señalamiento del 50% (en las ciudades con más de un millón de habitantes en su área urbana) para inversión dentro del perímetro urbano no constituye propiamente una destinación específica sino un parámetro para la inversión.

9.- Respecto al artículo 350 de la C.P., que consagra el gasto público social, el artículo 44 de la ley 99 de 1993 no lo viola porque, como ya se indicó, no se trata de disminuir el presupuesto de inversión, sino de transferir para lo señalado en el plan de desarrollo, un porcentaje que la Constitución permite. El gasto público social no está en contradicción con la protección al medio ambiente, todo lo contrario, ésta se integra con aquél.

10.- Por último, no puede decirse que se viola el artículo 362 C.P. de la descentralización fiscal, porque ya se ha dicho en esta sentencia que el porcentaje no “pertenece” al Municipio, sino que es el Municipio quien lo recauda y lo transfiere, siendo parte “de las rentas de las Corporaciones autónomas regionales” como lo dice el título VII de la Ley 99 de 1993, en el encabezamiento respectivo.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Plena

RESUELVE:

PRIMERO: Declárase EXEQUIBLE el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 en la parte que fue demandada (incisos 1, 2, 3, 5, 6 y sus párrafos).

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Castaño Uribe. "El bosque húmedo y los impactos" en varios autores , Selva húmeda de Colombia. (2 Ed). Bogotá: Villegas Editores, 1991,pp 167 y ss.

2Departamento Nacional de Planeación. Una política ambiental para Colombia. DNP-2544. Depac. Bogotá, 1 de agosto de 1991.

3 Ver Corte Constitucional. Sentencia No T-411. Junio 17 de 1992. Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero. Gaceta Constitucional No 2, 1992, pp 260 y ss.

4Ver World Commission on environment and development. Our Common Future. Oxford: Oxfor University Press, 1987

5Ver principios 1 y 2 de la Declaración de Estocolmo de 1972; principios 3 y 4 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 o Carta de la Tierra; el principio 2 de la Declaración sobre bosques; y World Commission on environment and development. Our Common Future. Loc-cit, pp 8 y 43 y ss.

6Formulado por la Environmental Policy Act de 1969 y recogido posteriormente por la doctrina española, para ser aplicado a todo el sistema de administración ambiental de las Entidades Autónomas locales.

7 Ver Admnistración Instrumental , Jordano Fraga Jesús, La Utilización en los Organismos Autónomos en la Administración Ambiental: Las Agencias de Medio Ambiente ,Editorial

Civitas ,1994 pág 488.

8Ver Administración Instrumental, Jordano Fraga Jesús, La Utilización en los Organismos Autónomos en la Administración Ambiental , Editorial Civitas, 1994 pág 493.