

C-495-96

Expediente No D-1197

Sentencia C-495/96

PLANIFICACION AMBIENTAL

La planificación ambiental debe responder a los dictados de una política nacional, la cual se adoptará con la participación activa de la comunidad y del ciudadano, y la misma debe ser coordinada y articulada entre la Nación y las entidades territoriales correspondientes. El derecho a gozar de un ambiente sano les asiste a todas las personas, de modo que su preservación, al repercutir dentro de todo el ámbito nacional -e incluso el internacional-, va más allá de cualquier limitación territorial de orden municipal o departamental.

CONSTITUCION ECOLOGICA-Dimensiones

La “Constitución Ecológica” está conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación entre la sociedad con la naturaleza, y cuyo propósito esencial, es la protección del medio ambiente, caracterizado por consagrar una triple dimensión: de un lado, la tutela al medio ambiente, que, en un principio irradia el orden jurídico, de otro lado, aparece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y, finalmente, de la Carta, se deriva un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades estatales y a los particulares.

FINANCIAMIENTO DE POLITICA AMBIENTAL-Creación de tributos

El Estado debe proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial protección ecológica, todo ello, dentro del principio del pensamiento ecológico moderno, del “desarrollo sostenible”. Bajo esta perspectiva se planteó la necesidad de que fuesen varios los sistemas que debería adoptar el legislador con el fin de financiar una política ambiental, en consideración al carácter especial prioritario del que fue dotada, bajo la consagración de principios jurídicos fundamentales, entre otros, el de la responsabilidad del causante de un daño ambiental y el de la destinación de recursos económicos con antelación al desgaste de los ecosistemas. Esta filosofía impregna la creación de los tributos como las tasas retributivas y compensatorias, así como la consagración de la tasa por la utilización de

aguas y la inversión obligatoria.

TASA AMBIENTAL-Utilización de recursos naturales/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL- Necesidad de recursos económicos/DESARROLLO SOSTENIBLE AMBIENTAL

Se ha utilizado el mecanismo económico de la tasa con el fin de transmitir un costo a quienes se benefician de una u otra manera con la utilización de los recursos naturales, con lo cual se está financiando las medidas correctivas necesarias para sanear los efectos nocivos de los ecosistemas y a través de la misma, la ley ha adoptado un sistema económico de ingresos con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales. La Carta ordena destinar tributos a las entidades encargadas del manejo y conservación de medio ambiente y de los recursos naturales renovables, como quiera que al poder público le corresponde planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, en consecuencia, resulta claro que las Corporaciones Autónomas Regionales deben contar con los recursos suficientes para cumplir con los cometidos constitucionales y legales de conservación del medio ambiente.

PROYECTO DE LEY AMBIENTAL-Competencia para establecer cargas fiscales

TASA-Hecho generador

Cuando se trata de tasas, el “hecho generador” son los servicios que se prestan o la participación en el beneficio que se permite y a los cuales se accede voluntariamente.

TASA RETRIBUTIVA AMBIENTAL-Hecho generador/TASA RETRIBUTIVA POR RECEPCION DE DESECHOS-Hecho generador

En las tasas retributivas el hecho generador lo constituye la utilización de la atmósfera, el agua o el suelo para introducir o arrojar desechos u otras sustancias, con un efecto nocivo; por tanto sólo deben pagarlas las personas que utilizan tales recursos, para depositar desechos siempre que se cause un efecto nocivo, definido técnicamente. En el mundo moderno, la prestación de este servicio (recepción de desechos), implica costos que alguien debe pagar, porque en casi todos los casos afectan a la sociedad; por tanto, es claro que al Estado le corresponde cobrar estos costos a través de tasas.

TASA AMBIENTAL-Acreedores

Las Corporaciones Autónomas Regionales han sido definidas como los acreedores de las tasas.

TASA NACIONAL CON DESTINACION ESPECIFICA

Las contribuciones previstas en los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, tienen el carácter de tasas nacionales con destinación específica, pues tales contribuciones procuran la recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación por parte de las autoridades ambientales de los servicios.

TASA RETRIBUTIVA AMBIENTAL-Naturaleza

En la tasa retributiva se esta retribuyendo el servicio de remoción de la contaminación producida por el sujeto pasivo, pues la conexión lógica entre el hecho gravado y la función de las autoridades públicas, constituidas como es sujeto activo de esta contribución, las Corporaciones Autónomas Regionales, ya que están orientadas constitucionalmente hacia la protección y el mantenimiento del medio ambiente.

TASA AMBIENTAL-Naturaleza

Las tasas ambientales se originan en la utilización de un bien de uso público cuya conservación está a cargo del Estado (ambiente sano). El Estado está en la obligación de garantizar un ambiente sano a sus habitantes, en consecuencia, su conservación constituye un costo que debe ser pagado por quienes “utilizan el ambiente” en forma nociva.

TASA AMBIENTAL-Utilización del ambiente en forma nociva/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Cobro de obligación tributaria

El efecto nocivo determina la causación de la tasa aludida y el respectivo derecho a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales de cobrar la obligación tributaria a los sujetos pasivos, con base en criterios científicos, técnicos y de las variables que de una u otra forma inciden en la elaboración de las tasas. Existe una íntima relación entre el valor del precio pagado por el usuario, quien utiliza el ambiente sano, y el grado de deterioro ocasionado por el mismo y cuyo fin es la defensa del ecosistema en el marco del principio constitucional del desarrollo sostenible.

TASA COMPENSATORIA AMBIENTAL

Las tasas compensatorias constituyen mecanismos de financiamiento de algunos servicios públicos específicos de carácter administrativo sobre el medio ambiente. En consecuencia, nos encontramos ante verdaderas tasas por la prestación de un servicio público específico.

TARIFA DE TASAS AMBIENTALES-Sistema y método

La consagración de un método y un sistema no significa necesariamente la expresión aritmética o numérica mediante fórmulas exactas, sino que mediante la ley, ordenanzas y acuerdos se recojan también hipótesis normativas mediante las cuales se puedan definir los costos y beneficios que fijen la tarifa como recuperación de los costos que les presenten o participación en los beneficios que les proporcionen las autoridades administrativas competentes en materia de ingresos públicos, de forma que las autoridades administrativas pueden ejercer excepcionalmente un poder tributario derivado de las tasas o contribuciones, en forma precaria y limitada. El legislador no desconoció la determinación del sistema y método para calcular el costo del servicio, señalando la forma como la autoridad administrativa debe definir la tarifa de las tasas. Tal determinación legal del sistema y el método para definir el costo de un servicio, sólo puede juzgarse en cada caso concreto y tomando en consideración las modalidades peculiares del mismo.

INVERSION FORZOSA EN MATERIA AMBIENTAL

La inversión forzosa consistente en destinar el 1% del total de la inversión que ha generado tasas por utilización de aguas, para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica, es una carga social que desprende de la función social de la propiedad. No puede ser considerada una obligación tributaria porque no se establece una relación bilateral entre un sujeto activo y un sujeto pasivo. Así mismo, la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona a gozar de un medio ambiente sano, el cual conlleva un deber correlativo de conservación y preservación de ese ambiente para si mismo y para los demás. Es constitucionalmente razonable que se imponga un deber social fundado en la función social de la propiedad, tendiente a la protección e integridad del medio ambiente.

Referencia: Expediente D-1285

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 42 y su párrafo, el artículo 43 y su párrafo y el numeral 4o. del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, y contra el artículo 18 del Decreto Ley 2811 de 1974.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., Septiembre veintiseis (26) de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

La ciudadana MARLENE BEATRIZ DURAN CAMACHO, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra los artículos 42 y párrafo, 43 y su párrafo, y 46 numeral 4º de la Ley 99 de 1993, y contra el artículo 18 del Decreto Ley 2811 de 1974.

Una vez admitida la demanda, se ordenó la práctica de las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y simultáneamente se dió traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación, quien dentro de la oportunidad procesal correspondiente, rindió el concepto de su competencia. De igual modo, se ordenó hacer las comunicaciones constitucionales y legales al señor Presidente de la República y a los señores Ministros del Medio Ambiente, Hacienda y Crédito Público y Agricultura y al Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional.

Cumplidos como se encuentran todos y cada uno de los trámites que corresponde para esta clase de actuaciones de la Corte Constitucional, esta Corporación, procede a adoptar su decisión.

II. EL TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas en la demanda es del siguiente tenor:

“LEY 99 DE 1993

(22 de diciembre)

“Por la cual se crea al Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del Medio Ambiente y los recursos naturales renovables, se reorganiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

DECRETA

....

“Artículo 42. Tasas Retributivas y Compensatorias. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.

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

Para la definición de los costos y beneficios de que trata el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Nacional, sobre cuya base hayan de calcularse las tasas retributivas y compensatorias a las que se refiere el presente artículo, creadas de conformidad con lo dispuesto por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas: a) La tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado; b) El Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación; c) El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el

paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes; d) el cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del monto tarifario de las tasas.

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

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

Artículo 43. Tasas por Utilización de Aguas. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, decreto 2811 de 1974. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas.

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

Parágrafo. Todo proyecto que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada

directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto.

“Artículo 46. Patrimonio y Rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales. Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:

....

4. Los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones, que perciban, conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes; y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias de que trata el Decreto-ley 2811 de 1974, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley;

....

(18 de diciembre)

“Por el cual se dicta el Código de Recursos Naturales renovables y de protección del Medio Ambiente.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

DECRETA

....

“Artículo 18. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, de los ríos, arroyos, lagos y aguas subterráneas, y de la tierra y el suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades lucrativas, podrá sujetarse al pago de tasas retributivas del servicio de eliminación o control de las consecuencias de las actividades nocivas expresadas.

También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables.”

III. LA DEMANDA

a. Normas constitucionales que se consideran infringidas

La demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto en los artículos 150 numeral 11, 154, 338, 359 y 363 de la Constitución Política.

b. Fundamentos de la demanda.

Aparte de reseñar, de modo suficiente, manifestaciones doctrinales y jurisprudenciales sobre el contenido de los tributos en la Constitución de 1991, y de enumerar los elementos comunes a todas las categorías de tributos o cargas fiscales en general, la demandante plantea el análisis específico del tema desde el punto de vista de la inconstitucionalidad de las normas que acusa.

Ordena los temas de la demanda en los siguientes aspectos:

1. tasas retributivas (artículo 42 parcial y su parágrafo)

En primer lugar advierte que la tasa retributiva prevista en el artículo 42 acusado no está destinada a pagar los costos de un servicio prestado sino, como lo señala la norma, a pagar por “las consecuencias nocivas de las actividades expresadas” y a constituir una renta de unos establecimientos públicos determinados. Destaca que el pago por el servicio que tuvo presente el legislador en el Decreto Ley 2811 de 1974, fue excluído por el parágrafo del artículo 42 de la Ley 99 de 1993.

Sostiene que la tasa retributiva en el artículo mencionado, tiene carácter indemnizatorio, pues quien causa un “daño” está obligado a indemnizar, no a pagar una tasa.

Si se acepta que por la utilización de la atmósfera, del agua y del suelo dentro de los límites permitidos por la ley se causa un daño y ese daño genera la obligación de pagar una tasa, se está reconociendo la muy cuestionada filosofía de que “quien contamina paga” y que “quien más paga más contaminación puede causar”.

Además, señala que según la descripción del hecho generador y la causa del pago, la tasa retributiva tiene carácter punitivo y no retributivo, porque penaliza una conducta, a primera vista adversa al interés general de conservar el aire, el agua y el suelo “limpios”.

2. LAS TASAS COMPENSATORIAS (artículo 42 parcial y su párrafo).

Manifiesta que las tasas compensatorias tienen un propósito diferente al de las tasas retributivas, como es el de “compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables”.

Señala que las tasas contributivas, en el artículo acusado son potestativas, es decir, que mientras la tasa retributiva es obligatoria, dejó el legislador a discreción de la autoridad administrativa la fijación de las tasas contributivas, lo cual es evidente con la simple lectura de su inciso segundo que dispone: “También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables”.

Considera que con esta norma el legislador se despojó de su función impositiva y dejó a criterio de la autoridad administrativa la posibilidad de establecer las tasas compensatorias.

3. TASA POR UTILIZACION DE AGUAS (artículo 43 parcial acusado).

Señala que en este caso, el hecho generador de la obligación tributaria consiste en la “utilización de las aguas”, y que desde un punto de vista natural y obvio los seres vivos requieren de agua para sobrevivir; por eso, no puede al ser humano restringirse el uso del agua de manera directa o indirecta, sean aguas públicas o privadas, independientemente de las vías, métodos o sistemas a que acudan para su utilización.

Considera que desde el punto de vista tributario, y ante la expresión genérica del hecho, según lo dispuesto en la norma acusada, todo ser humano sería deudor de la tasa por utilización de aguas, independientemente de su capacidad legal o de su capacidad contributiva y de los fines a los cuales destine el agua, incluido el consumo para su supervivencia.

En este sentido sostiene que en el artículo 43 acusado, los sujetos pasivos son todas las personas naturales o jurídicas públicas o privadas; además, indica que sobre las primeras no se definió la capacidad jurídica y sobre ambas, es evidente la ausencia del señalamiento de

la capacidad contributiva, que son elementos indispensables para la efectividad del cumplimiento del mandato de la Constitución al legislador cuando obliga al señalamiento del sujeto pasivo del tributo por el órgano de elección popular que lo establezca.

Advierte que la base gravable o imponible, como estimación cuantitativa o factor valor que enseña la doctrina tributaria y que la Constitución de 1991 exige en aras de la legalidad del tributo, está ausente en el artículo 43 acusado.

Alega que sin duda, la Ley 99 de 1993, respecto de los fines o destinos de la tasa por utilización de aguas, remite al Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, que en su artículo 159 dispone:

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

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

(Subraya la demanda)

Destaca que el citado código (Decreto Ley 2811 de 1974), indica que la tasa se causa por la utilización de las aguas con fines lucrativos, elemento que no aparece en el texto del artículo 43 acusado, y de lo cual se desprende su inexequibilidad.

4. LA INVERSION OBLIGATORIA (parágrafo del artículo 43 acusado)

Señala que la inversión obligatoria se suma a las tasas retributivas, a las tasas

compensatorias y a las tasas por utilización de aguas; es decir, que se crean para el usuario del agua, aún con fines de consumo humano, cuatro (4) cargas, contraviniendo con ello los principios de equidad y progresividad del sistema tributario.

5. CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES (num. 4 artículo 46 acusado)

Manifiesta que las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, que participan de la naturaleza de “los establecimientos públicos aunque tienen un objeto especificado dado el carácter especial que el mismo Constituyente les otorgó y una finalidad singular cual es la de promover y encauzar el desarrollo económico y social del territorio comprendido bajo su jurisdicción; atendiendo de manera especial a la conservación, defensa y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales...”

Menciona que “las tasas acusadas son un pago obligatorio exigible por el Estado, destinado a la financiación de estas nuevas formas de establecimientos públicos, las tasas hacen parte de los ingresos corrientes de la nación (Decreto 360 de 1995, artículo 5) que deben ser incorporados en el presupuesto nacional, y deben estar identificados separadamente y en cuanto se trate de las rentas y recursos de los establecimientos públicos (Dec. 360 de 1995, artículo 29)”.

Sostiene que siendo rentas nacionales las tasas retributivas, compensatorias y las tasas por utilización de aguas previstas en los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, respectivamente, no podrían asignarse directamente al patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales sin contravenir el artículo 357 de la Carta Política, que prohíbe la destinación específica de tales rubros, razón por la cual solicita se declare inexecutable el artículo 46 de la ley 99 de 1993.

6. TASAS RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS (artículo 18 del Decreto Ley 2811 de 1974)

Cuestiona la constitucionalidad de las tasas retributivas y compensatorias del artículo 18 del Decreto – Ley 2811 de 1974, las cuales a su juicio vulneran el artículo 338 de la constitución de 1991, de modo sobreviniente, “porque en el nuevo sistema, es a los cuerpos de elección popular a quienes corresponde el establecimiento de contribuciones fiscales, previa iniciativa del Gobierno Nacional”

La actora analiza la evolución normativa de las tasas acusadas, comparando el artículo 18 del Decreto 2811 de 1974 y el artículo 42 de la ley 99 de 1993 y obtiene las siguientes diferencias:

En el artículo 43 acusado, las tasas retributivas y las tasas por utilización de aguas, se convierten en obligatorias, mientras que las compensatorias quedaron como “facultativas”.

- La ley amplía el universo de potenciales sujetos obligados a pagar las tasas en general, en cuanto incluye a las actividades no lucrativas, vale decir, que mientras las tasas retributivas y compensatorias del Decreto Ley 2811 de 1974 se aplicaban a actividades lucrativas únicamente, las tasas de la ley 99 de 1993 se aplican tanto a las actividades lucrativas como a las no lucrativas.

- Las tasas retributivas estaban destinadas a retribuir por el “servicio de eliminación o control de las consecuencias de las actividades nocivas expresadas”, mientras que en la ley 99 de 1993 desaparece la noción de pago por un servicio y se adopta la noción de retribución “por las consecuencias de las actividades nocivas” expresadas.

Por último, la demandante formula un cargo general que comprende la supuesta inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas de la Ley 99 de 1993 en este caso, pero por razones de forma relacionadas con el trámite del proyecto de ley, específicamente en punto a la iniciativa legislativa, pues en su opinión, por la materia de que se ocupa el artículo 43 de la Ley, éste debió ser presentado en el proyecto de ley por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y no como aconteció, ya que estas medidas sólo aparecen en el pliego de modificaciones presentado por el senador ponente para segundo debate. Advierte que:

“Como renta nacional que son, las tasas retributivas y compensatorias del artículo 42 y las tasas por utilización de aguas previstas en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, han debido surtir el trámite constitucional de iniciativa gubernamental (art. 154, art. 150 num. 11), concretamente a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público (Ley 179 de 1994, art. 18 y D. 360 de 1995, art. 34) e iniciar su trámite ante la Cámara de Representantes (C.N. art. 154).

Sin embargo, este proceso no se cumplió.

El proyecto de ley original (No. 129 de 1992 Senado) fue presentado por el Sr. Ministro de Agricultura de entonces, se limitó a asignar al Ministerio del Ambiente la función de determinar los criterios de límites para la aplicación del régimen de tasas y a asignar los recursos a las Corporaciones Autónomas Regionales, pero guardó silencio sobre cualquier modificación al artículo 18 del Decreto-ley 2811 de 1974 y sobre la creación de nuevas cargas impositivas.

Posteriormente, el Sindicato de Trabajadores del Inderena, a su turno, presentó a través del Senador Anatolio Quirá, un proyecto alternativo, el 99 de 1992; proyecto que se limitó a mencionar las tasas como rentas de las Corporaciones Territoriales del Ambiente.

Fue en el Pliego de Modificaciones a la Ponencia para primer debate en el Senado, de los proyectos conjuntos, que los Señores Ponentes toman la iniciativa para modificar el decreto-ley 2811 de 1974 y así lo expresan en su informe:

“7.5. Rentas de las Corporaciones.

Se ha propuesto incluir el tema de las rentas de las Corporaciones en un título separado, en el que se trata de ir más allá del proyecto original buscando que estas entidades tengan los recursos que les garanticen el cumplimiento adecuado de sus funciones.

Inicialmente, se recogen las tasas compensatorias y retributivas creadas por el Decreto-ley 2811 de 1974 Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. En este sentido, debe quedar claro que no se están creando nuevas contribuciones o tasas en la modificación propuesta, sino que está ajustando su régimen, ya establecido por la ley, a los nuevos preceptos constitucionales y a las previsiones del pliego de modificaciones...” (Gaceta del Congreso – Año II No. 10 del viernes 22 de enero de 1993, página 15).

En resumen, la demandante considera que por la naturaleza fiscal, la iniciativa legislativa para el establecimiento de las cargas ordenadas en los artículos 42, parágrafo, y 43 de la Ley 99 de 1993, correspondía al Gobierno y no al Congreso en aplicación de los artículos 150 num. 11, 154 y 338 de la Constitución.

Señala, además, que las llamadas “Rentas Nacionales” recaudadas por concepto de tasas retributivas, compensatorias y de utilización de aguas no podrían asignarse al patrimonio y

rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales por aplicación del artículo 357 de la Constitución, el cual prohíbe expresamente la destinación específica; por lo mismo dice acusar la inconstitucionalidad del numeral 4o. del artículo 46.

Manifiesta en tercer lugar, que al gravar cuatro veces y en forma simultánea el empleo del agua en las hipótesis descritas en los preceptos acusados, se impone una forma de inequidad tributaria en detrimento del artículo 363 superior.

Finalmente, estima que las normas demandadas violan el principio de legalidad de los impuestos prevista en el artículo 338 inc. 2o. de la Carta, en la medida en que en ellas no están determinados claramente ni los elementos estructurales de la obligación impositiva, ni se define satisfactoriamente el sistema y método para fijarlos.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

En la oportunidad que procede, el ciudadano Reinaldo Chavarro Buriticá, obrando en nombre propio, se presentó ante la Corte Constitucional para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas por la demandante, con fundamento en las siguientes razones, entre otras:

Manifiesta que las tasas en mención no fueron creadas por la Ley 99 de 1993, ya que aparecen en el artículo 18 del Decreto Ley 28 de 1974, precisamente subrogado mediante el texto del artículo 42 cuya inexecutable se demanda, y por ello, la respectiva iniciativa legislativa y prescripciones sobre el trámite del proyecto no están sujetas a las disposiciones establecidas en la Carta Política como lo cree la demandante.

Señala que las tasas retributivas, compensatorias y por utilización de aguas, no son rentas nacionales, sino tasas o pagos que hacen los administrados a las autoridades para recuperar el costo de los servicios o de los beneficios que se derivan del cumplimiento del objeto legal de éstas; por tanto no ingresan, per se, a los fondos y rentas comunes del Estado, ni puede dárseles el carácter de rentas de destinación específica dentro del presupuesto nacional.

V. INTERVENCIONES DE LAS CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES

En la oportunidad correspondiente, los representantes de las Corporaciones Autónomas Regionales de la Frontera Nororiental; de Caldas y de Cundinamarca, remitieron a la Corte

Constitucional sendos escritos para defender la constitucionalidad de las normas acusadas por la demandante, con fundamento en los siguientes argumentos que se resumen entre otros:

El párrafo 2 del artículo 42 y el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, son constitucionales porque en materia tributaria solamente el Congreso en tiempo de paz puede legislar frente a la imposición de contribuciones fiscales y parafiscales como ocurrió en este asunto. Así mismo, sostienen que la cláusula general de competencia en materia legislativa, dentro del constitucionalismo colombiano, está radicada en el Congreso, de tal forma que la enumeración realizada por el artículo 150 de la C.P. no es taxativa sino indicativa y orientativa. Al respecto, dicen apoyarse en la sentencia C-527 de 1994 de la Corte Constitucional.

Sostienen que no se presenta ni se configura la inconstitucionalidad del numeral 4 del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, alegada en la demanda, frente al artículo 357 de la C.P., toda vez que este artículo de la Carta Política se refiere a la transferencia de los ingresos corrientes de la Nación a los municipios y en ninguno de los apartes señala la destinación específica de las rentas nacionales. Por otra parte, señala que al no estar plenamente definida la naturaleza jurídica de las Corporaciones Autónomas Regionales, éstas se ubican dentro de las excepciones previstas en el artículo 359 de la C.P., pues pertenecen a los niveles nacional, departamental y municipal.

VI. INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

En la oportunidad que procede, la abogada Luz Angela Melo Castilla se presentó ante la Corte Constitucional como apoderada del Ministerio del Medio Ambiente, para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas por la demandante, con fundamento en las siguientes razones que aparecen en el escrito que se incorpora al expediente y que se resume así:

Las tasas acusadas no son de naturaleza fiscal. Aún así, la iniciativa legislativa fue de origen gubernamental, ya que el entonces Ministro de Agricultura presentó el proyecto ante la Comisión Quinta del Senado y si en dicho proyecto fueron introducidas modificaciones, esto es de competencia del órgano legislativo, como lo autoriza la Carta Política de 1991, lo cual no desvirtúa en ninguna forma la constitucionalidad del origen de la iniciativa.

Advierte que no sobra puntualizar que las corporaciones autónomas regionales son entes territoriales con la finalidad de promover el desarrollo social y económico de su región mediante la adecuada protección, defensa y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y si bien comparten un grado de descentralización por servicios, esto no les da el carácter de nacionales.

VII. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

La demandante hace alusión a ciertos vicios en la formación de la Ley 99 de 1993, particularmente en relación con la iniciativa para la expedición de ciertas normas de la misma, así como en la iniciación de su trámite; al respecto, manifiesta el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que los vicios que aduce la impugnante son de los que se pueden catalogar como típicos vicios de forma en la ley y, sobre este aspecto, sólo es necesario indicar que, en presencia de un vicio de tal carácter, la ciudadana interviniente debió aducirlo dentro del año contado a partir de la publicación del acto, es decir, hasta el 22 de diciembre de 1994. Así aparece expresamente señalado en el numeral 3o. del artículo 242 de la Constitución Política.

En este caso, la ley ha adoptado un sistema de financiación con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales, pues éstas son las encargadas de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables, así como de dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente. Tienen, además, la función dentro de su jurisdicción, de ser organismos de control y seguimiento ambiental de los usos de agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables.

Señala a groso modo, los siguientes aspectos particulares a las tasas ambientales sub-examine:

“- Se originan en la utilización de un bien de uso público cuya conservación está a cargo del Estado.

- La consecuencia nociva de la actividad.

- El particular tiene la opción de utilizar uno de los servicios de que se habla con las consecuencias allí señaladas. Sobre este aspecto añade como bien lo hace saber la Corte Constitucional, que la obligatoriedad del uso no desvirtúa el carácter de tasa, si como lo indica la demandante, no es posible sustraerse a ella por “consumo del ambiente sano”, pues de alguna manera redundará en todos y cada uno de los sectores, ello no permite afirmar en todo caso, que se una generalidad que no responde a una particularidad que debe gobernar la tasa como título. De allí que la ley esté fijando un método y un sistema de la actividad propia de quien resulte gravado.
- Finalmente, existe una íntima relación entre el precio pagado por el usuario, quien utiliza el ambiente sano, y el grado de deterioro ocasionado por el mismo y cuyo propósito general es la defensa del ecosistema en el marco de un desarrollo sostenible”.

Destaca que en relación con las tasas, uno de los puntos fundamentales atañe a la fijación de un sistema y un método. En este caso en concreto, sostiene que debe tenerse en cuenta el servicio prestado, puesto que en el inciso 2º del artículo 42, se ha elaborado el sistema en función de la depreciación del recurso afectado que comprende los costos sociales y ambientales del daño así como los de recuperación.

Por otra parte, argumenta que el Ministerio del Medio Ambiente debe definir las bases sobre las cuales se realizará dicho cálculo y, el cálculo de depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales y ambientales, los cuales también están señalados en la ley; con lo anterior, el legislador ha determinado, de manera específica, que existe un peso en los diferentes factores y una medida para la determinación de los costos, presentes en el concepto de depreciación, que no depende de la arbitrariedad o el gusto de la administración sino de variables cuya objetividad no es discutible, menos aun como quiera que se hallan en la ley.

En cuanto al método, en el inciso 4º. del mismo artículo, señala que el legislador ha establecido la manera en la cual debe proceder quien fije la tarifa, pues en primer lugar, a cada uno de los factores que incidan en la fijación de la tasa se le dará una variable cuantitativa que mida el daño; así, cada factor tiene una ponderación en el contexto cuya determinación se realizará en función de la especialidad de ambiente afectado.

Con fundamento en lo anterior, se elaborará una fórmula matemática que incorpore los

diversos factores, las variables y sus coeficientes con lo cual se determinará la tarifa de la tasa correspondiente.

VIII. INTERVENCION DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación, rindió en término el concepto fiscal de su competencia, y en él solicitó a la Corte Constitucional que declare en relación con las disposiciones acusadas de la ley 99 de 1993, lo siguiente:

- Que son exequibles el artículo 42 y el numeral 4 del artículo 46.
- Declarar exequible el artículo 43 salvo las expresiones “fijadas por el Gobierno Nacional” y “el Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas”, que son inexecutable.
- Inhibirse de fallar respecto del artículo 18 del Decreto-ley 2811 de 1974 por carencia actual de objeto.

El despacho del Procurador General de la Nación, fundamenta su solicitud dentro de este proceso, en las consideraciones que se resumen, así:

1. Sobre la supuesta infracción de los artículos 150-11, 154 y 338 de la Carta

Menciona que el proyecto de Ley que luego se convertiría en la ley 99 de 1993, fue presentado ante el Senado de la República por el Ministro de Agricultura de aquel entonces, según manifiesta el Ministerio del Medio Ambiente, en escrito que obra dentro del expediente en estudio, sin que en verdad aparecieran los textos acusados en la parte que regulan la materia de las tasas, lo cual haría pensar que las normas censuradas se encontrarían viciadas de la alegada inconstitucionalidad. Empero, la supuesta inexecutable no se configura si se tiene en cuenta que las tasas cuestionadas habían sido creadas con anterioridad por el artículo 18 del decreto 2811 de 1974, y simplemente, fueron reguladas nuevamente por el legislador de 1993 para efecto de los fines trazados por la ley 99 de 1993, como son la creación del Ministerio del Medio Ambiente, el reordenamiento del sector público encargado de su gestión y la organización del sistema nacional ambiental, de manera tal que no era imperativo iniciar el trámite legislativo de la citada preceptiva en la Cámara de Representantes, porque su temática no recae fundamentalmente sobre el establecimiento de

tributos.

Además, arguye que, con todo, si se llegare a pensar que las normas cuestionadas desconocen los mandatos superiores citados por la demandante, la Corte Constitucional debe desestimar el cargo porque se encuentra caducada la acción para alegarlo, toda vez que el mismo se refiere a un aspecto meramente formal o de trámite que, según el numeral 3o. del artículo 242 fundamental, debió ser alegado en el término de un año contado desde la publicación de la ley 99 de 1993, lo cual se cumplió el 22 de diciembre de 1994.

2. Sobre el cargo de violación del artículo 359 superior.

La demandante incurre en grave error, al calificar como rentas nacionales los recursos que, por concepto de las tasas impugnadas, arbitran las corporaciones autónomas regionales, e infiere la inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, del artículo 359 fundamental, que prohíbe la destinación específica de dichas rentas.

En opinión del señor Procurador, la censura de la demandante no resiste el menor análisis, pues la Corte en sentencia C-013/94, al estudiar los recursos de las entidades autónomas, señaló que el inciso segundo del artículo 317 de la Carta Política permite, en forma amplia, que la ley destine recursos a las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, aserto que por sí sólo sería suficiente para predicar la constitucionalidad de la norma acusada, prescindiendo de cualquier otra consideración.

3. Sobre el cargo de violación del precepto 363 constitucional

Para el señor Procurador la actora sostiene equivocadamente, que al pesar sobre la utilización del recurso hídrico, simultáneamente, cuatro gravámenes a saber, las tasas retributiva, compensatoria, por utilización de aguas y la inversión obligatoria, se vulnera el principio superior de la equidad tributaria.

Sostiene, en primer lugar, que en ningún momento se grava simultáneamente y en cuatro eventos una misma actividad; por el contrario, se trata de un número plural de tasas, distintas entre sí, aunque todas recaen sobre el empleo del recurso hídrico, pues las tasas por utilización de aguas se fundamentan en el uso de las mismas con fines lucrativos, y el gravamen señalado en el artículo 43 se refiere a los proyectos que involucren en su ejecución

la utilización del agua para fines tales como el consumo humano, la recreación, el riego, etc.

4. Sobre el cargo de la supuesta transgresión del artículo 338 superior.

En opinión del señor Procurador de la Nación, los elementos estructurales de las contribuciones atacadas están configuradas claramente.

Para finalizar, el Procurador estima respecto del artículo 43, que la Corte debe declararlo exequible con excepción de las expresiones “fijadas por el Gobierno Nacional” y “el Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas” pertenecientes al inciso primero de éste, toda vez que conforme al artículo 338 de la Carta, estas competencias son privativas de los cuerpos colegiados de elección popular y no del ejecutivo.

IX. PRUEBAS

Mediante auto de mejor proveer, de fecha junio 6 de 1996, el magistrado sustanciador, resolvió solicitar a los ciudadanos María Emilia Correa, Directora del Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible -CECODES-; Ana Rocío Sabogal, Coordinadora de la Unidad de Soporte para el Control de la Contaminación Industrial en Colombia del Ministerio del Medio Ambiente; Luís Fernando Macías, Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Medio Ambiente; Alejandro Cortazar, Director del Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT-; Francisco Alberto Galán, Jefe de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Administrativo de Planeación Nacional; Carlos Fernando Barco Mora, Director del Sector Agropecuario y Recursos Naturales de la Contraloría General de la República y Diego Bravo Borda, Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, para que dentro de sus posibilidades y en el término de diez (10) días hábiles, pronunciaran en su calidad de expertos en la materia, su concepto preciso y sucinto sobre el asunto bajo examen y especialmente sobre los elementos técnicos y científicos regulados en la ley 99 de 1993, artículos 42, 43 y 46 y artículo 18 del Decreto ley 2811 de 1974.

En la oportunidad que procede, la ciudadana María Emilia Correa en su calidad de Directora Ejecutiva y representante legal del Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible -CECODES-, conceptuó, entre otras razones, así:

“BASE GRAVABLE DE LAS TASAS RETRIBUTIVAS, COMPENSATORIAS, Y POR UTILIZACION DE AGUAS: SISTEMA PARA ESTIMAR LOS COSTOS Y BENEFICIOS AMBIENTALES.

“El artículo 42 de la ley 99 de 1993, en relación con el artículo 388 inciso 2o. de la Constitución Nacional, busca determinar el sistema para valorar los costos y beneficios ambientales sobre cuya base se calcularían las tasas retributivas, compensatorias, y por utilización de aguas (El artículo 43 remite a este sistema y método para el cálculo de las tasas por utilización de aguas).

“El artículo 42 citado dispone, como base del sistema, la estimación del valor de depreciación del recurso natural afectado, sobre la base de valorar los costos sociales y ambientales del daño causado y los costos de recuperación del recurso natural afectado. Según esta disposición, deben considerarse como daños sociales, entre otros, aquellos ocasionados al paisaje y a la tranquilidad pública, y como daños ambientales, la afectación del normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus componentes.”

De otra parte, la profesora Ana Rocío Sabogal H., Coordinadora de la Unidad de Soporte para el Control de la Contaminación Industrial del Ministerio del Medio Ambiente, concluye en relación con los cargos de la demanda lo siguiente:

“Primer cargo: La ley 99/93 no creó nuevas tasas, retomó las creadas en el Decreto ley 2811 de 1974, por tanto no se requerirá de la iniciativa del ejecutivo. No debe prosperar.

“Segundo cargo. Las tasas ambientales configuran rentas de inversión social y como tales son excepción a que no pueden existir rentas nacionales con destinación específica. Artículo 366 C.P.. No debe prosperar.

“Tercer cargo. No tiene fundamento real, toda vez que sólo con la ley y sin tener aún los reglamentos, no puede decirse que hay cuatro cargas para el recurso hídrico, lo cual conlleva a una inequidad del sistema tributario, contrariando el artículo 363 C.N.. Además la inequidad está referida a que el tributo no debe admitir diferenciaciones particulares, todos bajo los mismos supuestos se gravan por igual, no se ve de qué modo la ley 99/93 artículo 42 y 43 establecen inequidades. El número de gravámenes sobre un recurso, es potestativo del legislador, siempre y cuando no se grave dos veces por la misma causa, lo que este caso no se ha hecho y no debe hacer el reglamento. No debe prosperar.

“Cuarto cargo. El artículo 338 C.N. establece que la ley determinara directamente los elementos del impuesto, no de las tasas propiamente y esto está bien porque al generarse la tasa por la prestación de un servicio o la participación de un beneficio, la ley si puede señalar de manera general los distintos elementos como lo hace la ley 99/93 y que ya se analizaron, pero no entra en la especialidad porque depende de quien utilice el servicio, a diferencia de un impuesto que al no depender de un servicio los elementos pueden ser más específicos desde la ley. Los elementos de las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua, están determinados en los artículos acusados, más especificidad en éstos no se puede hacer desde la ley, teniendo en cuenta que depende de un servicio que será precisado a través de los reglamentos y que el acceso a los mismos es voluntario.

“No debe prosperar el cargo.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario mediante su Presidente Dr. Vicente Amaya Mantilla, a través de oficio No. 319 de junio 7 de 1996, formuló su concepto en relación con la constitucionalidad de los artículos 42, 43, 46 parcial de la Ley 99 de 1993 y el artículo 18 del Decreto-ley 2811 de 1974, con fundamento en las siguientes razones que se resumen, así:

En relación con el primer cargo de la demanda sobre vicios de procedimiento en la iniciativa gubernamental para la presentación de la ley, afirma que según constancia del Ministerio del Medio Ambiente el proyecto que se convirtió en la Ley 99 de 1993 fue presentado por el Ministerio de Agricultura para los fines que se mencionan en su encabezamiento y no era necesario que su trámite comenzara en la Cámara de Representantes, porque su tema no era fundamentalmente la creación de tributos, pues los que en la ley aparecen ya habían sido creados con anterioridad al ser expedido por el decreto ley 2811 de 1974, artículo 18; igualmente sostiene que las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año a partir de la publicación de dicho acto, según el artículo 142 de la Carta.

En efecto, con relación al artículo 42 de la Ley 99 de 1993, deja en claro que:

“El inciso primero del artículo 42 no está gravando la utilización de recursos naturales del común, (puesto que involucra la atmósfera que es inapropiable y el suelo que puede ser privado), ni el uso de las aguas concebidas como bienes públicos, puesto que éstas pueden ser privadas o conformadas artificialmente por el hombre. Tampoco exige la norma que se preste servicio alguno de conservación del suelo, del aire o de las aguas, o de

descontaminación o protección.

El hecho generador no está constituido por el simple uso de esos elementos, sino por la introducción de desechos, desperdicios, aguas negras, humos, vapores y otras sustancias que produzcan consecuencias nocivas al medio ambiente, aun dentro de los parámetros de permisibilidad existentes y ello diferencia su naturaleza tributaria de la medida sancionatoria. Luego podría decirse que el hecho generador está constituido por el hecho de contaminar que para el agente económico significa deshacerse de sus desperdicios produciendo un impacto negativo para el planeta o para el medio ambiente universal. Si no existe paralelamente una obligación del Estado o una actividad del mismo que genere el tributo, no estamos en presencia de un servicio o función pública que se financie con tasas, sino de un servicio general e indivisible que debe ser financiado de manera general por quienes muestren capacidad económica relevante para el tipo de impuesto o incurran en esas “externalidades” económicas (subrayas de la Corte).

El artículo sigue el principio contaminador-pagador sin atar el gravamen a la función pública.

Siendo como lo parece, un impuesto con fines ambientales, se echan de menos particularmente la base gravable y la tarifa.

Los reparos aquí formulados son igualmente predicables del artículo 18 del Decreto-ley 2811 de 1984, dando lugar igualmente a la inexecutable del mismo.”

De otro lado y en la oportunidad que procede, el Dr. Carlos Fernando Barco Mora, Ingeniero Geógrafo especializado en Evolución, Estudios de Impacto Ambiental y Magister en Saneamiento y Desarrollo Ambiental, Director del Sector Agropecuario y Recursos Naturales de la Contraloría General de la República, mediante oficio de fecha 7 de junio del año en curso, emitió su concepto, en el cual, luego de un detallado y extenso análisis de orden técnico y económico sobre los antecedentes y anteproyectos de ley que crearon el Ministerio del Medio Ambiente, así como de la definición y precisión técnico científica de algunos conceptos como activos económicos, activos naturales, activos naturales no producidos que no son económicos, aire, autorregulación costo beneficio, auto regulación ecológica, contaminación natural del aire, contaminante, control ambiental, costo, costo de oportunidad, costo marginal, desarrollo sostenible, efecto ambiental, gasto en gestión

ambiental, tasa retributiva, tasa compensatoria, tasa por utilización de aguas, concluyó que:

“Los elementos esenciales de toda obligación tributaria consagrados en el artículo 338 de la Constitución Política se respetaron en su integridad en la Ley 99 de 1993, dado que según lo señalado a continuación, se puede comprobar.

En cuanto a los sujetos pasivos es importante resaltar que el deterioro ambiental es causado por todo ser humano y por tanto la norma en cuestión sería inequitativa en la medida en que no contemplara a todos los sujetos que de hecho tienen injerencia directa en el problema; otra cosa es que el valor de la tasa sea diferencial, teniendo en cuenta el sistema y el método previsto en la ley 99 de 1993, para lo cual el Ministerio del Medio Ambiente, tendrá que desarrollar la respectiva fórmula que al incluirle los parámetros de contaminación, dará el valor a cobrar por parte de la entidad ambiental.

Finalmente, el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR-, doctor Diego Bravo Borda, mediante oficio de fecha 24 de junio de 1994, presentó un extenso estudio-informe elaborado por funcionarios de la entidad, quienes fundamentados en un estudio-análisis científico elaborados por asesores ambientales del DNP-PNUD 1992-1994 bajo la coordinación del Dr. Ernesto Sánchez, titulado “Contaminación Industrial en Colombia”, así como otra serie de conceptos técnicos sobre las tasas, tomados de la literatura técnica especializada, entre otros: “Mecanismos Técnicos y Económicos para el Control de la Contaminación Industrial”, Convenio CAR-OEA-, Seminario Internacional, noviembre de 1992. (Director de la Investigación: William O Neil), en el concepto se encuentra, en relación con los cargos de la demanda lo siguiente:

“Primer cargo: Después de varios años de iniciativas de independizar el manejo del tema ambiental, en 1993 se presentaron varios proyectos de ley a consideración del Congreso de la República dirigidos a la creación del Ministerio del Medio Ambiente, uno bajo el número 99 de 1993 presentado por el Senador Anatolio Quira y otro bajo el número 129 presentado por el Gobierno Nacional, a los cuales se les dio un curso conjunto, para finalmente llegar a lo que hoy es la Ley 99 de 1993. Por lo anterior, es errónea la afirmación de que el origen del Proyecto fue del Congreso y no gubernamental.

Segundo cargo: La destinación específica de unas tasas que están orientadas a la protección del medio ambiente está autorizada por la Constitución Nacional la cual exceptúa de

aplicación de la regla general a la inversión social. La inversión social en medio ambiente es quizá la más urgente y rezagada a la que está abocado el país.

Cuarto cargo: Los elementos esenciales de toda obligación tributaria consagrados en el artículo 338 de la Constitución Nacional se respetaron en su integridad en la Ley 99 de 1993:

El sujeto activo de las tasas objeto de esta demanda es el Estado en ejercicio de su soberanía, por lo cual no se genera conflicto en este sentido.

En cuanto a los sujetos pasivos es importante resaltar que el deterioro ambiental es causado por todo ser humano y por tanto la norma en cuestión sería inequitativa en la medida en que no contemplara a todos los sujetos que de hecho tienen injerencia directa en el problema; otra cosa es que el valor de la tasa diferencial teniendo en cuenta el sistema y el método previsto en la Ley 99 de 1993.

El último de los elementos señalados por el artículo 338 de la Constitución, es la Tarifa frente a la cual se establecieron en la Ley 99 de manera expresa las reglas y el método para el cálculo y aplicación de las tasas, dando así cumplimiento al inciso segundo del artículo constitucional en mención.

Finalmente, la referencia al artículo 18 del Decreto 2811 de 1974 es irrelevante toda vez que la Ley 99 de 1993 en su artículo 42 lo subrogó expresamente.”

Por último, el doctor FRANCISCO ALBERTO GALAN SARMIENTO, Jefe de la Unidad de Política Ambiental del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la oportunidad correspondiente, presentó escrito de fecha 24 de junio de 1994, mediante el cual consideró con relación a los cargos formulados en la demanda lo siguiente:

“Con respecto al primer cargo: ‘Por razón de su naturaleza fiscal, la iniciativa legislativa para el establecimiento de las cargas ordenadas en el artículo 42 y su parágrafo y en el artículo 43 de la ley 99 de 1993, correspondía al Gobierno y no al Congreso en aplicación de los artículos 150-11, 154 y 338 de la Constitución Nacional.’

“Al respecto comparto la interpretación de la Procuraduría, ya que las tasas cuestionadas fueron creadas por el Decreto ley 2811 de 1974, de origen gubernamental. El Congreso

retomó las tasas creadas por dicho Decreto y las adecuó a los requerimientos de la Constitución Nacional, y en particular el artículo 338, que establece que la ley, las ordenanzas o los acuerdos deben fijar el sistema y método para definir las tasas así como la forma de hacer su reparto”.

Con relación al segundo cargo:

“En tanto que son ‘rentas nacionales’ lo recaudado por concepto de estas cargas (tasas retributivas, compensatorias y de utilización de aguas) no podrían asignarse al patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales por aplicación del artículo 357 constitucional que prohíbe expresamente la destinación específicas, por lo cual también cabe censurar el numeral 4 del artículo 46”.

En cuanto al tercer cargo, el concepto emitido afirma que el artículo 42 precisamente modifica aspectos inequitativos del artículo 18 del Decreto 2811 de 1974, ya que dicho artículo establecía aspectos inequitativos a diferencia de la ley que extiende la obligación todos los usuarios, incluyendo al Estado a pagar los costos sociales ambientales y de recuperación de actividades como tal, la tasa es equitativa.

De otro lado, para el citado experto, los artículos 42 y 43 de la ley establecen los métodos y sistemas de cálculo de las tasas y delegan en el gobierno nacional la fijación de la tarifa de las tasas, respetando el artículo 338 inciso 2 de la Carta.

X. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. LA COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunos apartes de la Ley 99 de 1993 y del Decreto Ley 2811 de 1974, en atención a lo dispuesto por el artículo 241 numerales 4º y 5º de la Constitución Política, en concordancia con el Decreto 2067 de 1991, como quiera que se trata de disposiciones que hacen parte de una ley de la República, y de un decreto ley expedido con base en facultades extraordinarias.

2. LA MATERIA DE LA DEMANDA.

Para la ciudadana demandante las normas acusadas quebrantan los artículos constitucionales 150-11, 154, 338, 359 y 367 del Estatuto Superior. Los cargos por medio de los cuales pretende demostrar este aserto se contraen a lo siguiente:

1. En primer lugar, considera que las normas cuestionadas, arts. 42, 43 y 46 de la Ley 99 de 1993, desatienden la capacidad contributiva y las necesidades de los usuarios.
2. Así mismo, señala que los artículos atrás referidos no garantizan la certeza que debe gobernar a los tributos, como quiera que estas normas no han determinado claramente los sujetos activos y pasivos. Lo propio predica en relación con la base gravable y la tarifa de las tasas.
3. La tasa retributiva no está destinada a pagar los costos de un servicio prestado sino a pagar las consecuencias nocivas de las actividades que allí se señalan. La tasa estaría retribuyendo un daño cuyo carácter indemnizatorio no es claro. Esto porque quien se encuentra obligado a pagarla está dentro de los límites legales para ello. El daño genera una indemnización al paso que este caso se está exigiendo el pago de una tasa.
4. En relación con la tasa compensatoria considera que se presenta el mismo quebranto de la retributiva.

Adicionalmente, en relación con la utilización de aguas, señala que no existe sistema o método, para la definición de la tasa y que con la inversión obligatoria prevista en el artículo 43, se contravienen los principios de equidad y progresividad del sistema tributario.

5. El proyecto de ley, no contó con la iniciativa del gobierno, ni fue presentado a la Cámara de Representantes y en consecuencia, existe un vicio en la formación de la ley.

Arguye, finalmente, el quebranto del principio constitucional, según el cual no habrá rentas de destinación específica.

3. EL SISTEMA AMBIENTAL EN LA CARTA POLITICA DE 1991.

El derecho constitucional de todas las personas al disfrute de un ambiente sano está consagrado expresamente en el artículo 79 de la Carta bajo el título de los Derechos Colectivos y del Ambiente, también se conoce como el derecho a la conservación y disfrute

de un medio ambiente sano y a la promoción y preservación de la calidad de la vida, así como a la protección de los bienes, riquezas y recursos ecológicos y naturales; en este sentido este grupo de elementos que configuran de manera general el mencionado derecho es objeto de grandes reflexiones y preocupaciones que sólo recientemente han hecho aparición en el Derecho Constitucional y en el Derecho Internacional.

Es evidente que hoy en día, para determinar los grandes principios que deben regir la vida de las sociedades organizadas y en camino de evolución, ya no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente y de dar a las personas los derechos correlativos; en este sentido se tiene que después del año de 1972 en el que se adoptó la Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano, se ha reconocido en vasta extensión el valor que debe otorgarse a su protección. Además, en este proceso, y en sus variantes, el camino recorrido muestra que no sólo se incorporó dicho principio general como valor constitucional interno que se proyecta sobre todo el texto de la Carta, sino que aquel produjo grandes efectos de irradiación sobre las legislaciones ordinarias de muchos países. También, después de aquella fecha son varias las naciones que lo incorporaron en sus textos constitucionales ya como un derecho fundamental, ora como un derecho colectivo de naturaleza social. Esta consagración permite, además, al poder ejecutivo y a los jueces colmar lagunas y promover su expansión ante situaciones crónicas o nuevas; en este mismo sentido, el crecimiento y las crisis de la economía de gran escala industrial y la expansión del conocimiento sobre la naturaleza y la cultura ha favorecido el incremento de técnicas, medios, vías e instrumentos gubernativos, administrativos y judiciales de protección del Derecho al Medio Ambiente Sano. En este sentido se observa que la Carta Fundamental de 1991, también establece como servicio público a cargo del Estado y como específico deber suyo, la atención al saneamiento ambiental que debe obedecer a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.

Ahora bien, en el ámbito del Derecho Constitucional y de la función judicial, se tiene que el principal aporte de este proceso de evolución de las sociedades contemporáneas, consiste en desligar su protección no sólo de los tradicionales derechos subjetivos amparables por las vías ordinarias, sino de la dependencia del amparo de los derechos constitucionales fundamentales; adquiere así este principio no sólo el carácter de valor normativo que inspira a toda la actividad estatal y ciudadana (arts. 8, 58 inciso segundo, 79 inciso segundo y 95 numeral 8o. de la C.N.), sino el rango de Derecho Constitucional Colectivo como es el caso colombiano después de la Carta de 1991 (arts. 79 inciso primero y 88 C.N.).

En nuestro régimen jurídico y a nivel legislativo, encontramos como nota destacable y como ejemplo para todas las naciones del mundo, las nociones y las vías de protección administrativa o policiva que incorporó el Código de Recursos Naturales expedido en 1974 (Ley 23 de 1973 y Decreto 2811 de 1974 y sus reglamentarios), en el que se da un tratamiento novedoso a este tema; también cabe destacar las previsiones que trae la Ley de Reforma Urbana (Ley 9a. de 1989 art. 8o., Decreto 2400 de 1989 arts. 5o. y 6o.), en materia de la protección del medio ambiente y la extensión de las acciones populares de que se ocupa el artículo 1005 del Código Civil a dicho fin.

Esta Corporación se ha pronunciado en torno a la temática medio ambiental y su consagración constitucional (C-411/92, C-423/94, C-528/94 y C-305/95). Como quiera que en nuestra Constitución Política, se acogió en forma decidida y prioritaria, un sistema normativo ecologista, tendiente a mitigar la tendencia inercial hacia una catástrofe nacional de proporciones irreversibles. Evidentemente, fenómenos como el calentamiento de la tierra, la desertificación de los suelos, la limitación de los recursos hídricos, el exterminio de las especies y de los ecosistemas, el debilitamiento de los componentes de la capa de ozono, la polución del aire, del mar, y de la atmósfera, etc., se constituyeron en factores y variables exteriores que fueron consideradas por el constituyente colombiano de 1991, el cual produjo instrumentos jurídico-políticos tendientes a la conservación y disfrute de un ambiente sano, para la promoción y preservación de una calidad de vida, así como para la protección de los bienes naturales y de la riqueza ecológica necesaria para la promoción del bienestar general dentro de una perspectiva de un desarrollo sostenible (artículo 80 C.P.).

La protección del ambiente, es un asunto que le compete, en primer lugar, al Estado aunque para ello deba contar con la participación ciudadana, a través del cumplimiento de los deberes constitucionales, en particular, los previstos en el artículo 8º superior, el cual consagra: “proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”, así como el numeral 8º del artículo 95 constitucional que prescribe entre los deberes de las personas y de los ciudadanos: “velar por la conservación de un ambiente sano”.

La planificación ambiental debe responder a los dictados de una política nacional, la cual se adoptará con la participación activa de la comunidad y del ciudadano, y la misma debe ser coordinada y articulada entre la Nación y las entidades territoriales correspondientes. La Carta Política le otorga al Estado la responsabilidad de planificar y aprovechar los recursos

naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible, garantizando así la conservación y la preservación del entorno ecológico. Al respecto, cabe recordar que el derecho a gozar de un ambiente sano les asiste a todas las personas, de modo que su preservación, al repercutir dentro de todo el ámbito nacional -e incluso el internacional-, va más allá de cualquier limitación territorial de orden municipal o departamental. Por lo demás, no sobra agregar que las corporaciones autónomas regionales, en virtud de su naturaleza especial, aúnan los criterios de descentralización por servicios, -concretamente en cuanto hace a la función de planificación y promoción del desarrollo-, y de descentralización territorial, más allá de los límites propios de la división político-administrativa.

Dentro de este orden de ideas, la diversidad biológica contiene una riqueza estratégica que no sólo puede constituir un importante factor de desarrollo para Colombia, sino que, es en sí mismo un patrimonio de todos los colombianos y un valor que la propia Carta ordena proteger (artículos 8 y 79), es por ello que la protección al medio ambiente ocupa un lugar trascendental en el ordenamiento jurídico constitucional, el cual agrupa lo que la Corte ha dado en denominar una “Constitución Ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación entre la sociedad con la naturaleza, y cuyo propósito esencial, es la protección del medio ambiente, caracterizado por consagrar una triple dimensión: de un lado, la tutela al medio ambiente, que, en un principio irradia el orden jurídico (artículo 8º C.P.), de otro lado, aparece el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano (artículo 79 C.P.) y, finalmente, de la Carta, se deriva un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades estatales y a los particulares.

En efecto, el Estado debe proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial protección ecológica, todo ello, dentro del principio del pensamiento ecológico moderno, del “desarrollo sostenible” recogido por el ordenamiento constitucional colombiano y por los tratados públicos suscritos por la República de Colombia e incorporados al derecho interno colombiano.

Bajo esta perspectiva del medio ambiente, se planteó la necesidad de que fuesen varios los sistemas que debería adoptar el legislador con el fin de financiar una política ambiental, en consideración al carácter especial prioritario del que fue dotada, bajo la consagración de principios jurídicos fundamentales, entre otros, el de la responsabilidad del causante de un daño ambiental y el de la destinación de recursos económicos con antelación al desgaste de

los ecosistemas.

Esta filosofía, estima la Corte, impregna la creación de los tributos como las tasas retributivas y compensatorias, así como la consagración de la tasa por la utilización de aguas y la inversión obligatoria prevista en los artículos 42, 43 y 46 de la Ley 99 de 1993, así como el derogado artículo 18 del Decreto-ley 2811 de 1974.

Estima la Corporación que la Ley 99 de 1993, especialmente, los artículos cuestionados, implican la generación de costos económicos para quienes causan efectos nocivos sobre los sistemas ambientales, por ello, el Congreso de la República, al expedir el marco jurídico regulatorio del medio ambiente, y en atención al principio constitucional del “desarrollo sostenible”, ha utilizado el mecanismo económico de la tasa con el fin de transmitir un costo a quienes se benefician de una u otra manera con la utilización de los recursos naturales, con lo cual se está financiando las medidas correctivas necesarias para sanear los efectos nocivos de los ecosistemas y a través de la misma, la ley ha adoptado un sistema económico de ingresos con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales, encargadas de ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables.

De otra parte, estima la Corte que el artículo 317 de la Carta ordena destinar tributos a las entidades encargadas del manejo y conservación de medio ambiente y de los recursos naturales renovables, como quiera que al poder público le corresponde planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución artículo 80 C.P., en consecuencia de lo anterior, resulta claro que las Corporaciones Autónomas Regionales deben contar con los recursos suficientes para cumplir con los cometidos constitucionales y legales de conservación del medio ambiente.

4. EL SUPUESTO VICIO DE FORMA EN LA PRESENTACION DEL PROYECTO DE LEY

Estima la Corporación que, como en la demanda se hace alusión a ciertos vicios en la formación de la que se convertiría en la Ley 99 de 1993, particularmente en relación con la iniciativa para la expedición de ciertas normas de la misma, es preciso entrar a considerar este cargo en primer término.

En efecto, estima la actora que los artículos 42 y 43 de la ley 99 de 1993 son inexecutable, porque la iniciativa para el establecimiento de las cargas fiscales, en ella contenida le correspondía por mandato superior al Ejecutivo y no al Congreso de la República.

En opinión de la Sala Plena de esta Corporación, este reproche no está llamado a prosperar por la siguiente razón:

La Corte Constitucional debe desestimar este cargo, en primer término, no porque se encuentre caducada la acción para alegarlo, como lo solicitan el Ministerio Público y algunos de los intervinientes, toda vez que en su opinión el mismo se refiere a un aspecto meramente formal o de trámite que según el numeral 3o. del artículo 242 de la Carta Política, debió ser alegado en el término de un año contado desde la publicación de la ley 99 de 1993, el cual se habría cumplido el 22 de diciembre de 1994, fecha anterior a la presentación de la demanda de la referencia, sino porque, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre este tema, el alegado no constituye un vicio de trámite o de forma sometido a las reglas constitucionales y legales de la caducidad de las acciones, sino una falta de orden material o sustancial y porque, de otra parte, efectivamente, como se verá, en este caso no se ha configurado el supuesto vicio de falta de iniciativa del gobierno como quiera que la materia de que se ocupa la ley en las partes acusadas no es la de decretar tasas nacionales, pues la previstas en las mencionadas disposiciones ya existían en el Código de Recursos Naturales y por que el proyecto presentado por el gobierno admitía modificaciones, como la que significó unificar el régimen de las tasas del mencionado Código.

En efecto, de la lectura de las disposiciones acusadas se encuentra que se trata de la regulación legal de unas materias muy precisas y definidas que ya habían sido objeto de regulación legal anterior, como quiera que el tema de las tasas contributivas y retributivas, lo mismo que la relacionada con las tasas por la utilización de aguas aparecen reguladas en nuestro ordenamiento jurídico desde 1974, específicamente en los artículos 18, 159 y 160 del Decreto Ley 2811 de 1974; por tanto, no se trata, como lo cree la demandante, de disposiciones por las que se pretenda decretar nuevas tasas nacionales o modificar sustancialmente las ya decretadas, casos en los cuales se requiere de la iniciativa exclusiva del gobierno para efectos de la presentación de la parte correspondiente del proyecto de ley, sino de unas disposiciones de orden legal que se ocupan de regular de manera adecuada y

razonable, dentro de una normatividad integral y compleja y ante la nueva Constitución Política, la materia de las llamadas tasas compensatorias y retributivas de los servicios ambientales que aparece en una normatividad preexistente, antecedente y preconstitucional. Además, en la nueva regulación no aparece ningún elemento nuevo que signifique modificación sustancial de las mismas, enderezada a alterar en esencia el régimen anterior o a modificar alguno de los elementos esenciales de las tasas ya creadas y vigentes.

De otra parte, la modificación introducida al proyecto de ley del Gobierno que concluyó con la expedición de la Ley 99 de 1993, se hace en la ponencia para segundo debate en el Senado de la República, que es la Cámara por donde se inicia el trámite precisamente dentro de un proyecto de origen gubernamental, en el que se propuso la creación del Ministerio del Medio Ambiente, la reordenación del sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y la organización del sistema nacional ambiental, entre otras cosas, dentro del marco de una Constitución que abunda en principios y reglas de naturaleza y contenido ambiental, la mayor parte de ellos de eficacia directa.

En este sentido es claro para la Corte que de conformidad con lo que establece el inciso segundo del artículo 160 de la Carta Política, que permite que durante el segundo debate cada cámara pueda introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, las modificaciones y adiciones introducidas al proyecto del gobierno en la materia de las tasas retributivas y compensatorias y por la utilización de aguas, encuentran pleno fundamento en la normatividad superior y por ello debe descartarse el primer cargo formulado.

Revisado el texto de las disposiciones acusadas se encuentra que en ellas no aparece ningún elemento que altere la esencia de las mismas como lo pretende la demanda; claro esta, se introdujeron algunas modificaciones relacionadas con el actual régimen constitucional de los recursos naturales, del ambiente y de la calidad de la vida.

Se observa adicionalmente que la eliminación del término empleado en la normatividad anterior de “actividades lucrativas” como ingrediente normativo de la descripción del hecho generador de las tasas, no consiste en una modalidad de ampliación del ámbito objetivo de los sujetos pasivos o destinatarios de las tasas bajo examen, pues, de una parte, la doctrina

desarrollada a partir de la expedición del citado Código ha entendido por dichas actividades en materia del derecho del medio ambiente, las que suponen beneficio, transformación o conservación de bienes y las que comportan elementos agregados a procesos de prestación de servicios, sin que se tome como de la esencia de las mismas el incremento patrimonial o el enriquecimiento o la actividad industrial o comercial; en este sentido se entendió que la utilización directa o indirecta de la atmósfera, de los ríos, arroyos, lagunas y aguas subterráneas, y de la tierra y el suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros, o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que fueran resultado de una actividad industriosa o de beneficio y de conservación de bienes o enderezada a prestar servicios estaba sujeta al pago de tasas retributivas y compensatorias, con independencia de si era o no resultado de una actividad comercial o especulativa o de si el lucro obtenido era de rentabilidad financiera o de incremento patrimonial.

Se entendió así por “actividad lucrativa” en el preciso asunto de las tasas retributivas y compensatorias toda forma de actividad humana que comporte beneficio, transformación o conservación de bienes o prestación de servicios y que implique la utilización directa o indirecta de los recursos naturales mencionados, siempre que se trate de arrojar o introducir en ellos desechos o desperdicios y sustancias nocivas.

En este mismo orden de cosas, es claro que el Constituyente de 1991 estableció en el artículo 49 que el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado y que corresponde a éste dirigirlo, reglamentarlo y prestarlo de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, lo que hace que se entienda que el Constituyente dispuso que toda actividad relacionada con la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio sean o no lucrativas en el sentido común y ordinario del termino se sujeten al pago de tasas retributivas y compensatorias por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas o para compensar los gastos del mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales afectados y como resultado de la intervención del Estado de conformidad con los fines mencionados.

Por lo anterior, la Corte habrá de declarar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas por el supuesto vicio de falta de iniciativa gubernamental en la presentación del proyecto de ley, en cuanto hace a los artículos acusados en esta oportunidad.

5. LA NATURALEZA DE LAS TASAS AMBIENTALES DE QUE TRATAN LOS ARTICULOS ACUSADOS

Como cuestión preliminar en el presente asunto la Corte estima necesario hacer algunas reflexiones que le permitan examinar en detalle cada uno de los elementos de las disposiciones acusadas, así:

Las disposiciones acusadas establecen la obligación del pago de unas tasas nacionales, en el caso de ciertas actividades relacionadas con la utilización de recursos naturales y que, como lo advierte uno de los expertos citados en este asunto, tiene como común denominador el hecho de causar consecuencias nocivas, sin las cuales no se configura la hipótesis material que da lugar a la aplicación de las mismas

No se debe olvidar que, precisamente, cuando se trata de tasas, el “hecho generador” son los servicios que se prestan o la participación en el beneficio que se permite y a los cuales se accede voluntariamente y por esto resulta claro que está precisamente determinada en la Ley 99 de 1993. De modo que en las tasas retributivas el hecho generador lo constituye la utilización de la atmósfera, el agua o el suelo para introducir o arrojar desechos u otras sustancias, con un efecto nocivo; por tanto sólo deben pagarlas las personas que utilizan tales recursos, para depositar desechos siempre que se cause un efecto nocivo, definido técnicamente. En el mundo moderno, la prestación de este servicio (recepción de desechos), implica costos que alguien debe pagar, porque en casi todos los casos afectan a la sociedad; por tanto, es claro que al Estado le corresponde cobrar estos costos a través de tasas.

De manera general es preciso observar que los artículos 42,43 y 46 de la Ley 99 de 1993, determinan los sujetos activos y pasivos de la obligación tributaria, lo que permite anticipar de una parte que las Corporaciones Autónomas Regionales han sido definidas como los acreedores de las tasas; además téngase en cuenta que de acuerdo con el inciso 2 del artículo 66 de la ley, los grandes centros urbanos también son sujetos activos de las tasas retributivas y compensatorias causadas dentro del perímetro urbano por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos. En este sentido es claro

que por fuera del perímetro urbano, se debe transferir el 50% a la Corporación Autónoma Regional correspondiente.

De otra parte también es claro que el sujeto pasivo es toda persona que arroja o deposita desechos en el agua, aire, o suelo, dentro de los límites que, con fines reglamentarios sea definidos por vía general pero administrativa por el Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad con la Ley 99 de 1993.

En este caso es evidente que las tasas ambientales previstas en las disposiciones acusadas son un instrumento económico fundamental para la precaver la contaminación en niveles insoportables e irremediables y para proceder a pagar la descontaminación.

De otra parte, la doctrina sobre el tema de las finanzas públicas ha clasificado los ingresos en tres categorías, en primer lugar, los impuestos, en segundo lugar, las tasas por la prestación de servicios públicos, y, finalmente, las contribuciones parafiscales. En cuanto a la naturaleza jurídica de las tasas, en la sentencia No. C-465/93, esta Corporación sostuvo que:

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

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

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

Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de

ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo.” (M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

A partir de la anterior transcripción, se puede afirmar que las contribuciones previstas en los artículos 42 y 43 de la Ley 99 tienen el carácter de tasas nacionales con destinación específica, pues, en efecto, tales contribuciones procuran la recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación por parte de las autoridades ambientales de los siguientes servicios:

a) En las tasas retributivas, la remoción de la contaminación que no exceda los límites legales, producida por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, por parte de personas jurídicas o naturales, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas.

Varios de los intervinientes afirmaron que no existía un servicio que retribuir o compensar en las tasas retributivas, pues no hay un señalamiento expreso sobre el particular en la norma acusada, sin embargo, el operador jurídico no puede partir de una interpretación estrictamente literal de la disposición, sino que es menester utilizar todos los elementos hermenéuticos para definir el espíritu de la norma respectiva, más si los problemas de interpretación se tornan insolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que impide encontrar una aplicación razonable sobre los elementos esenciales de la contribución, habrá lugar a predicar su inconstitucionalidad¹.

Ahora bien, en el caso de las tasas retributivas no se puede predicar la mencionada oscuridad invencible, pues a partir de un análisis sistemático y lógico, es claro que en la tasa retributiva se esta retribuyendo el servicio de remoción de la contaminación producida por el sujeto pasivo, pues la conexión lógica entre el hecho gravado y la función de las autoridades públicas, constituidas como es sujeto activo de esta contribución, las Corporaciones Autónomas Regionales, ya que están orientadas constitucionalmente hacia la protección y el mantenimiento del medio ambiente, como lo señala claramente el artículo 79 de la Carta, así: “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica”.

b) En las tasas compensatorias, el mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables, y;

c) En las tasas por utilización de aguas, la protección y renovación de los recursos hídricos.

Además, téngase en cuenta que, como tuvo oportunidad de observar la Corte, según los conceptos de los expertos, las descargas de desechos pueden ser de cuatro tipos o categorías, para los fines de definir los hechos materia de las tasas, así:

Las que no tienen carácter nocivo, porque la contaminación producida es asimilada por el ambiente; las que presentan y producen efectos nocivos, pero con daños menores a los costos de recaudar un tributo, las que expresan efectivo carácter nocivo, pero dentro de los “límites permitidos” por la ley y susceptibles de ser cobradas por los daños que generan y las que definitivamente arrojan efectos nocivos, por fuera de los mencionados límites y que según la ley resultan, acreedoras de sanciones.

En este sentido se dejó en claro que en el caso del primero y del segundo eventos no se cobran tasas; de otra parte, en el evento cuarto se debe imponer las sanciones legales; en los casos del tercer tipo se habilita el cobro de las tasas.

Tal como lo indican dos de los expertos convocados en este asunto, la conducta o la acción de generar contaminación, consiste en el acto o los actos de aportar al entorno vertimientos o emisiones de sustancias nocivas de tal manera que el hecho económico objeto de la imposición es el aprovechamiento particular de un bien público y la subsiguiente función de descontaminación por la cual se debe pagar o asumir previamente a la emisión. En efecto este sentido, como lo indican los expertos Ana Rocío Sabogal, y Luis Fernando Barco, la configuración del hecho generador de las tasas en estos casos, supone que el vertimiento o emisión se encuentre dentro de los límites permitidos según las normas vigentes, pues, en caso de exceder esos límites se impondrían las multas correspondientes a la contravención, y adicionalmente habría lugar al pago de las indemnizaciones que judicialmente se establecieran en función del daño causado.

De otra parte es evidente que la Constitución Política permite que, en el caso de las tasas y de las contribuciones, la autoridad administrativa fije las tarifas tal como lo expresa la Ley 99 de 1993, siempre que ella establezca el método y el sistema para fijarlas.

De otro lado, comparte plenamente esta Corte, la interpretación que sobre las características particulares de las tasas ambientales expuso en su escrito de justificación el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en este proceso; en efecto, las tasas ambientales se originan en la utilización de un bien de uso público cuya conservación está a cargo del Estado (ambiente sano). El Estado está en la obligación de garantizar un ambiente sano a sus habitantes, en consecuencia, su conservación constituye un costo que debe ser pagado por quienes “utilizan el ambiente” en forma nociva, de forma que las tasas retributivas, poseen un referente específico sobre la depreciación del recurso prestado, tal como aparece en la elaboración del sistema y método para su determinación en la Ley 99 de 1993.

Para esta Corporación es claro que del tenor literal de los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993 y de su propia interpretación sistemática y teleológica, el efecto nocivo determina la causación de la tasa aludida y el respectivo derecho a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales de cobrar la obligación tributaria a los sujetos pasivos, con base en criterios científicos, técnicos y de las variables que de una u otra forma inciden en la elaboración de las tasas. En consecuencia, existe una íntima relación entre el valor del precio pagado por el usuario, quien utiliza el ambiente sano, y el grado de deterioro ocasionado por el mismo y cuyo fin es la defensa del ecosistema en el marco del principio constitucional del desarrollo sostenible.

Estas tasas deben variar de acuerdo con la ubicación geográfica, dependiendo de la gravedad de los daños causados por la contaminación, o de acuerdo con la capacidad de recirculación o asimilación del medio ambiente o recurso natural que está siendo objeto de deterioro.

Por lo que hace a las tasas compensatorias, es claro que éstas pueden interpretarse en un sentido económico como una modalidad de reintegro de los costos que invierte el Estado a través de sus instituciones encargadas del manejo, administración, conservación y preservación de estos recursos naturales y del medio ambiente, así como en la recolección, el tratamiento y la disposición de residuos, o por otros servicios tales como los análisis de laboratorios, etc.; por tanto, las tasas compensatorias a diferencia de las retributivas, en este caso no buscan crear incentivos permanentes.

Así, estas tasas constituyen mecanismos de financiamiento de algunos servicios públicos

específicos de carácter administrativo sobre el medio ambiente. En consecuencia de lo anterior no le cabe duda a esta Corporación, que nos encontramos ante verdaderas tasas por la prestación de un servicio público específico.

Vista la existencia del requerimiento teleológico de la tasa en las tasas ambientales, la Corporación abordará los cargos específicos dirigidos contra las disposiciones acusadas.

De otra parte es preciso observar que en esta materia quien arroja o deposita desechos con consecuencias nocivas, priva a otros del disfrute que obtendrían los recursos en mejores condiciones si no se deterioran, es decir con dicha conducta se genera un deterioro que implica costos para toda la sociedad, lo cual habilita al legislador para definir que quien utiliza los recursos naturales para producir efectos nocivos en ellos debe pagar por su conducta pues de lo contrario, el costo se trasladaría a toda la sociedad.

En este sentido es claro que en el caso de que se ocupan las disposiciones acusadas existen dos clases de servicios que originan las dos clases de tasas en cuestión, es decir, de una parte se trata de mantener a disposición de todas las personas el aire, agua o suelo para que depositen sus desechos, que da lugar a una tasa retributiva y de otra se encuentra el servicio de garantizar la renovabilidad de los recursos, que da lugar a una tasa compensatoria.

Obsérvese que en este caso la ley 99 de 1993 no creó nuevas tasas, sino que se ocupó de regular en el orden legal y dentro del marco de la nueva Carta Política las creadas en el Decreto ley 2811 de 1974, pero ahora dentro de la nueva normatividad constitucional las reguló como rentas de inversión social y como tales son la excepción a la regla de que no pueden existir rentas nacionales con destinación específica.

5. ANALISIS DE LOS CARGOS DE LA DEMANDA

El caso que ocupa la atención de esta Corte se fundamenta en las afirmaciones, por parte de la actora, según las cuales los artículos demandados 42 y 43 de la Ley 99 de 1993 y artículo 18 del Decreto Ley 2811 de 1974, contravienen de una parte lo dispuesto por el artículo 338 del Estatuto Fundamental. Así las cosas, conviene examinar si las normas acusadas cumplen o no con los requisitos de orden fiscal requeridos en la Constitución.

De otro lado, considera la demandante que al calificar el numeral 4º del artículo 46 la ley 99

de 1993, como rentas nacionales los recursos por concepto de las tasas impugnadas con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales, se quebranta el artículo 359 fundamental, que prohíbe la destinación específica de dichas rentas.

Finalmente, estima la demandante que, la Ley 99 en relación con la tasa sobre la utilización del recurso hídrico, grava simultáneamente cuatro veces el uso del agua, a saber: con la tasa retributiva, compensatoria, por utilización de aguas y la inversión obligatoria, con lo cual se desconoce el principio constitucional de la equidad tributaria.

5.1. LA SUPUESTA VIOLACION DEL ARTICULO 338 C.P.

Como quedó dicho más arriba, observa esta Corte que el legislador no se apartó de los elementos básicos de la legalidad en materia de tasas, en efecto, estima la Corporación que los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, cumplen a cabalidad, con el respeto al principio de legalidad en el tributo que exige la carta política, como se verá a continuación:

a) Definición de un hecho generador o imponible que dá lugar al nacimiento de la obligación tributaria.

En el caso de las tasas retributivas y compensatorias se contrae a la utilización directa o indirecta del suelo, la atmósfera y el agua con el propósito de arrojar basuras vertidas o aguas negras y cuya acción genere un efecto nocivo. Para efectos del artículo 43 demandado, es la sola utilización del agua.

b) Base gravable.

Estima la Corporación que las normas sustantivas establecen una base gravable constituida, tanto en las tasas retributivas como en las compensatorias y en las provenientes por la utilización de aguas, por la “depreciación” ocurrida por la actividad respectiva de que se trata, incluyendo para su medición, los daños sociales y ambientales.

c) Tarifa.

Para determinar la tarifa de las tasas ambientales estudiadas, estima la Corte, que el legislador estableció los criterios objetivos en el inciso 3º del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, así:

- A cada uno de los factores se le establece una variable cuantitativa.
- Estos generan un coeficiente que pondera el peso que cada una tiene en el conjunto de todos los factores.
- El coeficiente dependerá de la región, la disponibilidad de los recursos, su capacidad de asimilación, los agentes contaminantes involucrados, las condiciones socioeconómicas de la población afectada y el costo de oportunidad; de la lectura que desarrolle la autoridad ambiental en cada caso concreto se determinará el monto a pagar por parte de los sujetos pasivos.

La consagración de un método y un sistema no significa necesariamente la expresión aritmética o numérica mediante fórmulas exactas, sino que mediante la ley, ordenanzas y acuerdos se recojan también hipótesis normativas mediante las cuales se puedan definir los costos y beneficios que fijen la tarifa como recuperación de los costos que les presenten o participación en los beneficios que les proporcionen las autoridades administrativas competentes en materia de ingresos públicos, de forma que las autoridades administrativas pueden ejercer excepcionalmente un poder tributario derivado de las tasas o contribuciones, en forma precaria y limitada.

Como se aprecia, el legislador no desconoció la determinación del sistema y método para calcular el costo del servicio, señalando la forma como la autoridad administrativa debe definir la tarifa de las tasas. Tal determinación legal del sistema y el método para definir el costo de un servicio, sólo puede juzgarse en cada caso concreto y tomando en consideración las modalidades peculiares del mismo.

Finalmente, es de mérito agregar que las frases “fijadas por el Gobierno Nacional” y “El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas”, contenidas en el artículo 43 acusado, en una interpretación conforme a la Constitución deben ser entendidas en el sentido que el Gobierno Nacional determina, fija o calcula la tarifa de las tasas, a partir de los métodos y sistemas que determine la ley.

d) Sujeto activo.

El sujeto activo está radicado en las Corporaciones Autónomas Regionales, según el numeral

4º del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, encargadas de prestar el servicio y como tal, se les debe pagar por el mismo.

e) Sujeto pasivo.

El sujeto pasivo es cualquier persona natural o jurídica, que si bien no se encuentra totalmente determinado es determinable, en función de ocurrencia del hecho gravable, y por tanto se establece con plenitud su identidad, situación constitucionalmente razonable en la configuración legal de los elementos esenciales de la obligación tributaria². Estima la Corte que si la norma jurídica producida por el legislador consagra la forma de determinación del sujeto pasivo de la obligación tributaria, ella no puede ser declarada inexecutable por eventual indeterminación del sujeto pasivo.

5.2. SOBRE LA VIOLACION DEL ARTICULO 359 DE LA CARTA.

La demandante considera que al calificar como rentas nacionales los recursos que por concepto de las tasas impugnadas arbitran las corporaciones autónomas regionales, infiere la inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley 99 de 1993 por controvertir lo prevenido en el artículo 359 fundamental, que prohíbe la destinación específica de dichas rentas.

Esta Corporación ya ha sostenido que la prohibición contenida en el artículo 359 de la Carta se refiere fundamentalmente a las rentas de naturaleza tributaria³ y las contribuciones aquí estudiadas, las cuales son las tasas, según el Decreto No. 360/94, son rentas no tributarias, por tanto, no son destinatarias de la referida prohibición.

Por otro lado, el artículo 317 de la Carta Política permite, en forma amplia, que la ley destine recursos a las entidades encargadas del manejo del medio ambiente y de los recursos naturales⁴.

Las tasas demandadas, hacen parte de los recursos que el legislador le puede asignar a las corporaciones autónomas regionales a fin de que ésta cumplan con el mandato constitucional previsto en el artículo 80 superior en virtud del cual el Estado propugnerà por la conservación del medio ambiente.

En este orden de ideas, no tendría sentido que el constituyente facultara al Congreso para reglamentar la creación y el funcionamiento de estos entes dentro de un régimen de

autonomía, impidiéndole al mismo tiempo la posibilidad de dotarlos de recursos.

5.3. SOBRE LA VIOLACION DEL ARTICULO 363 CONSTITUCIONAL

La actora sostiene, equivocadamente, que al pesar sobre la utilización del recurso hídrico, simultáneamente, cuatro gravámenes a saber, las tasas retributiva, compensatoria, por utilización de aguas y la inversión obligatoria, se vulnera el principio superior de la equidad tributaria.

Al respecto la Corte señala en primer lugar que en ningún momento se está gravando simultáneamente una misma actividad sino por el contrario un número plural de ellas, distintas entre sí, aunque todas recaen sobre el empleo del recurso hídrico.

Las tasas por utilización de aguas se fundamentan en el uso de las mismas con fines lucrativos, en el sentido que destaca la Corte más arriba, y el gravamen señalado en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se refiere a los proyectos que involucren en su ejecución la utilización del agua para fines tales como el consumo humano, la recreación, el riego, etc..

Por lo anterior, la Corte no ve que las preceptivas impugnadas desconozcan el principio de la equidad y progresividad del sistema tributario, máxime cuando cada una de ellas persigue por separado recaudar recursos a fin de prevenir y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, así como controlar los factores de deterioro de las fuentes de agua en consonancia con lo dispuesto por el artículo 80 de la Carta.

En segundo lugar, los aludidos gravámenes no implican una sobre-imposición en el tributo, que por su extremada severidad, pueda resultar violando la equidad. Así mismo, su imposición se justifica por cuanto está inspirada en criterios de racionalidad y razonabilidad, en la medida en que consultan la teleología constitucional que propende por la preservación de este recurso vital sin el cual las condiciones bióticas son imposibles.

5.4. LA INVERSION FORZOSA DEL PARAGRAFO DEL ARTICULO 43 DE LA LEY 99 DE 1993.

La inversión forzosa que contiene el párrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, consistente en destinar el 1% del total de la inversión que ha generado tasas por utilización de aguas, para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica, es una carga social que desprende de la función social

de la propiedad (art. 58 C.P.). En efecto, no puede ser considerada una obligación tributaria porque no se establece una relación bilateral entre un sujeto activo y un sujeto pasivo, pues, según el párrafo aludido, es la propia persona la ejecuta las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca hidrográfica, bajo la orientación de la autoridad ambiental, a través de la licencia ambiental del proyecto.

Así mismo, como se señaló anteriormente, la Constitución Política reconoce el derecho de toda persona a gozar de un medio ambiente sano, el cual conlleva un deber correlativo de conservación y preservación de ese ambiente para sí mismo y para los demás.

Siendo así las cosas, es constitucionalmente razonable que se imponga un deber social fundado en la función social de la propiedad, tendiente a la protección e integridad del medio ambiente.

6. INHIBICION CON RESPECTO AL ARTICULO 18 DEL DECRETO LEY 2811 DE 1994.

Por último, en cuanto hace al artículo 18 del Decreto Ley 2811 de 1994, esta Corte se inhibe de emitir pronunciamiento judicial de fondo al respecto, como quiera que dicha norma fue subrogada expresamente por el inciso segundo del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, de manera tal que hay carencia de objeto sobre el cual pueda recaer el pronunciamiento.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES el artículo 42 y su párrafo, el artículo 43 y su párrafo, y el numeral 4º del artículo 46, todos de la Ley 99 de 1993.

Segundo.- INHIBIRSE para fallar sobre el artículo 18 del Decreto Ley 2811 de 1974.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-495/96

TARIFA DE TASAS AMBIENTALES-Determinación del sistema y método (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-1285

Santafé de Bogotá, D.C., veintiseis (26) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Me complace que el mismo día, en la misma Sala, se haya podido demostrar -contra la tesis de que, por no haber sido definidos en la propia Constitución los conceptos de “método” y “sistema”, tales requisitos no existen, según resulta del insólito fallo C-482 de la fecha- que el artículo 338 de la Constitución puede ser observado por el Congreso, en defensa de sus propias competencias y de la seguridad jurídica de los contribuyentes, sin necesidad de “complicadas lucubraciones” como las que la aludida sentencia endilgó injustamente a quienes demandamos que se acate el precepto constitucional.

Ello, no obstante la vaguedad argumentativa de la presente providencia, que prefiere definir los indicados elementos del tributo, cuando se delega la fijación de las tarifas, por lo que “no son”, en vez de asumir, como correspondería a la Corte, la tarea de hacerlo, o al menos de intentarlo.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

1 Corte Constitucional. Sentencia No. C-253/95. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Corte Constitucional. Sentencia No. C-537/95. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara.

3 Corte Constitucional. Sentencia No. C-040/93. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón.

4 Corte Constitucional. Sentencia No. C-013/94. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.