C-593-95

Sentencia No. C-593/95

CORMAGDALENA

La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena no puede ser considerada en ningún caso como sede espacial y física de ninguno de los poderes públicos que integran el Estado colombiano de conformidad con la Carta, ni es un ente territorial, como lo afirma el demandante.

TERRITORIO-División/INTERPRETACION SISTEMATICA-Sedes materie

Es claro que según el artículo 285 de la Constitución la ley puede establecer otras divisiones del territorio para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, como en este caso en el que la entidad denominada Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena es organizada por el legislador en desarrollo de una disposición instrumental de la Carta Política, la cual no puede ser considerada como una entidad territorial ni asimilada ninguna de ellas; en este sentido también es claro que uno de los criterios sistemáticos, como es el sedes materie no puede ser el único y determinante para adelantar definitivamente la interpretación de una norma jurídica como pretende hacerlo el demandante.

CORMAGDALENA-Incorporación de otros municipios

En la Constitución no existe previsión alguna en ese sentido y, por el contrario, en cuanto a lo que atañe a la organización del ente en mención, la misma norma encarga al legislador para que determine lo pertinente. Se permite la incorporación de otros municipios distintos de los ribereños al área de acción y a la jurisdicción de la entidad, siempre que exista un vínculo directo con aquellos fines constitucionales. En su desarrollo bien puede comprender otras partes del territorio de influencia del río con las cuales éste mantiene una evidente relación, que se establece en función de los cometidos constitucionales de la Corporación.

CONFLICTO DE NORMAS CONSTITUCIONALES

Las posibles incompatibilidades entre las disposiciones del mismo rango se resuelven, en principio, con la aplicación de las reglas de la lógica jurídica tradicional, salvo expresa disposición constitucional en contrario, que en este asunto no se han registrado.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Naturaleza jurídica

Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera,

patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

CORMAGDALENA-Participación en decisiones/MEDIO AMBIENTE SANO-Participación constitucional

La participación constitucional en materia del medio ambiente, fue concebida por el legislador en este caso, para el manejo adecuado de los recursos naturales dentro de los varios y diversos ecosistemas existentes en la cuenca hidrográfica del Río de la Magdalena, varios departamentos y, en verdad, la participación de Cormagdalena en el proceso de planificación y armonización de políticas y normas regulatorias que dicten las distintas autoridades competentes, y que se ordena por el inciso 2o. del artículo 4o. de la Ley 161, no desconoce precepto constitucional alguno, por el contrario, constituye una versión legislativa del desarrollo obligado y pleno del artículo 331 de la Carta; en este sentido es evidente que si se tiene en cuenta la función asignada a la entidad, resulta imprescindible su participación en los procesos de planificación y armonización de políticas y normas que incidan en el manejo de la cuenca del río.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites

La autonomía de las entidades territoriales garantizada por la Carta Política no se ve afectada al autorizar la norma señalada a Cormagdalena para que participe en el proceso de planificación y armonización de políticas reguladoras que se dicten por las autoridades competentes, para el manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Magdalena.

CORMAGDALENA-Naturaleza jurídica

La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena es una entidad administrativa de creación constitucional y de regulación legal del orden nacional, que funciona como empresa industrial y comercial del Estado, y bien puede adquirir compromisos financieros para asegurar una mejor ejecución de su objeto. Su autonomía no la hace independiente del Estado ni de la Nación y bien puede gestionar los créditos y los convenios de compensación que necesite con el aval del Gobierno Nacional, de conformidad con las normas vigentes aplicables a las restantes entidades y organismos nacionales de la Administración central o descentralizada.

FONDO NACIONAL DE REGALIAS-Recursos

Los recursos del Fondo Nacional de Regalías que integran el patrimonio y rentas de la Corporación, aun cuando no son de propiedad de las entidades territoriales éstas si tienen el derecho constitucional a beneficiarse de las mismas; por ello, el Fondo se constituye con los

recursos provenientes de las regalías que no deban asignarse directamente a las entidades territoriales, pero con el objeto de contribuir al mejoramiento de aquellas, por vía de las prioridades definidas por el legislador e inclusive en alguna de sus partes o en un porcentaje a través de la financiación de actividades de inversión de Cormagdalena.

FONDO NACIONAL DE REGALIAS

El Fondo Nacional de Regalías se constituye con los recursos provenientes de las regalías que no deban asignarse directamente a las entidades territoriales, con el objeto de contribuir al mejoramiento de aquellas y las prioridades definidas por el legislador, y la regulación correspondiente hace parte de otra ley de la república.

BARRANCABERMEJA-Descontaminación ambiental/POLITICA AMBIENTAL

No resulta contrario a la Constitución que el legislador haya definido una política ambiental razonable y que en la ley haya dispuesto destinar del Fondo Nacional de Regalías la suma de 10.000 salarios mínimos mensuales al municipio de Barrancabermeja, para efectos de la descontaminación ambiental del río; esta política corresponde adoptarla al legislador, dentro de los marcos constitucionales y de conformidad con criterios de razonabilidad, para evitar resultados efectivamente discriminatorios. En este sentido, tal financiación especial va encaminada a resolver los graves problemas que en materia de contaminación se presentan en toda la cuenca del Río, con su influencia no sólo en el ámbito geográfico sino económico y social.

Ref.: Expediente No. D-967

Acción de inconstitucionalidad contra la Ley 161 de 1994

Organización de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.

Las Corporaciones autónomas regionales, la autonomía de las entidades territoriales y las regalías.

Actor:

Jorge Dussan Abella

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., Diciembre siete (7) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Dussan Abella, en ejercicio de la acción pública que establece el artículo 241 de la Constitución Nacional, presentó ante la Corte Constitucional escrito de demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3o. parcialmente; 4o. inciso segundo; 7 parágrafo 1o. y 17 literal b) y párrafos 1 y 2 , todos de la Ley 161 de 1994 , "Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus

fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones”.

Una vez admitida la demanda, se ordenó la práctica de comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y simultáneamente se dio traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación, quien dentro de la oportunidad procesal correspondiente, rindió el concepto de su competencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El texto de las disposiciones acusadas es del siguiente tenor:

“LEY 161 DE 1994

(Agosto 3)

Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones.

“ ...

“Artículo 3o. Jurisdicción. La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena Cormagdalena tendrá jurisdicción en el territorio de los municipios ribereños del Río Magdalena, desde su nacimiento en el Macizo Colombiano, en la colindancia de los Departamentos de Huila y Cauca, jurisdicción de los Municipios de San Agustín y San Sebastián respectivamente, hasta su desembocadura en Barranquilla y Cartagena. Así mismo, su jurisdicción incluirá los Municipios ribereños del canal del Dique y comprenderá además los Municipios de Victoria, en el Departamento de Caldas, Majagual, Guaranda y Sucre en el Departamento de Sucre, y Achí, en el Departamento de Bolívar.

“Artículo 4o. Ordenamiento de la Cuenca.

“ .....

Cormagdalena participará en el proceso de planificación y armonización de políticas y normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, para un manejo adecuado y coordinado de la cuenca hidrográfica del Río Magdalena.

“Artículo 7o. Facilidades para la integración modal del transporte. ...

....

Parágrafo 1o. Para los fines del presente artículo, la Corporación deberá ejecutar de manera prioritaria, la adecuación de las instalaciones portuarias de Puerto Berrío, para un servicio intermodal de transporte. Así mismo, deberá adelantar los estudios y proyectos necesarios, para mejorar la navegabilidad del río, en el tramo Puerto Berrío-Barrancabermeja, como complemento de los planes que ya el Gobierno Nacional prosigue para el trayecto, aguas abajo de este último puerto.

“ ...

“Artículo 17. Patrimonio y rentas. El patrimonio y las rentas de la Corporación estarán conformados por:

a) Las sumas que por diferentes conceptos se apropien a su favor en los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales o de cualquier entidad pública;

b) Los recursos que corresponden de acuerdo con la ley que reglamente el Fondo Nacional de Regalías;

“....

Parágrafo 1o. Para efectos de lo previsto en el literal m) del presente artículo, la Junta Directiva, destinará no menos de 10 mil salarios mínimos mensuales, para la descontaminación ambiental del Municipio de Barrancabermeja.

Parágrafo 2o. La Corporación, gestionará ante entidades financieras multilaterales o gobiernos extranjeros, la consecución de créditos y convenios de compensación que podrán ser avalados por el Gobierno nacional de conformidad con las normas vigentes, cuando fueren necesarios para la realización de obras para el cumplimiento de sus fines.

(Se subrayan las disposiciones acusadas).

III. LA DEMANDA

a. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto por los artículos 158; 298; 300; 331, inciso 2o.; 333 inciso 4o.; 334, inciso 2o.; 360, 361 y 364 de la Constitución Nacional.

b. Fundamentos de la demanda

Como consideración preliminar, el actor manifiesta que la regulación de las competencias de Cormagdalena, que según su opinión es una especie de “entidad territorial”, corresponde establecerla al legislador por virtud de la ley orgánica de ordenamiento territorial y, por ello, requeriría de una votación superior a la ordinaria prevista para las leyes comunes; en su concepto, la creación constitucional de la mencionada corporación, y la posición que ocupa el artículo correspondiente dentro del sistema normativo de la Carta Política, le indica que se trata de una nueva entidad del orden territorial de carácter especial, no asimilable a las dependencias de la administración pública central y, por ello, no puede quedar adscrita a ningún ministerio o departamento administrativo, como ocurre con otras corporaciones de creación legal.

En su opinión, en el caso de Cormagdalena se trata de una creación novedosa del Constituyente que obedece a una grave problemática histórica, económica y social y, por tanto, no es, en nada, comparable ni encuadrable dentro del marco de la estructura de la administración establecida por la ley; además, sostiene que no se trata de una entidad territorial más, sino de una especie constitucional de “área metropolitana de entidades ribereñas” al río que llama “ente territorial autárquico” y que debería estar adscrita al

Presidente de la República, como una figura diferente de rango constitucional propio.

Ahora bien, el demandante considera que las disposiciones acusadas son contrarias a la Constitución en cada caso así:

1. En primer término, para el actor el artículo 3o. de la Ley 161 de 1994, determina el ámbito jurisdiccional de la Corporación del Río Grande de la Magdalena a los Municipios ribereños desde su nacimiento hasta la desembocadura y advierte que la norma extiende su jurisdicción de manera abusiva a otros municipios que no son ribereños, excediendo en esta forma el ámbito constitucional demarcado por el inciso 2o. del artículo 331 de la Constitución Nacional, por lo cual debe ser declarado inexecutable.

Además, en su opinión, algunos de los municipios que señala el artículo parcialmente acusado pertenecen a la jurisdicción de otras corporaciones autónomas regionales reglamentadas por la Ley 99 de 1993, que creó el Ministerio del Medio Ambiente, y por ello se configura otra irregularidad adicional a la advertida, como quiera que aquellos no son municipios ribereños del río y no pueden ser afectados con las competencias de la corporación.

2. De otra parte, el actor manifiesta que el inciso 2o. del artículo 4o. de la Ley 161 de 1994, vulnera los artículos 298 y 300 de la Carta Política, teniendo en cuenta que estas disposiciones constitucionales reconocen autonomía a los departamentos para la administración de sus asuntos seccionales, y a las asambleas departamentales cuyas funciones se encuentran señaladas por el artículo 300 de la Constitución, lo cual hace incompatible la presencia de la corporación en el proceso de planificación y armonización de políticas y normas regulatorias que se dictan por las distintas autoridades competentes, para un manejo adecuado y coordinado de la cuenca hidrográfica del Río Magdalena.

Esta disposición, en concepto del demandante, también interfiere en la esfera de competencias constitucionales y legales de otras entidades de la administración nacional, como en la de la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), en contra de lo preceptuado en el artículo 158 de la Carta en cuanto se refiere a la unidad de materia en las leyes.

3. En relación con el párrafo 1o. del artículo 7o. de la Ley 161 de 1994, que también acusa, el actor manifiesta que al señalar el ejercicio prioritario de algunas funciones por Cormagdalena, como la adecuación de las instalaciones de Puerto Berrío con el fin de crear un servicio intermodal de transporte, y de adelantar estudios y proyectos para mejorar la navegabilidad del río en el tramo de Puerto Berrío-Barrancabermeja, establece un "privilegio excluyente" sobre dos porciones del área de influencia y acción de la entidad, que se proyecta en detrimento de otras zonas aledañas al río que también son navegables.

En su opinión, la vigencia y aplicación del principio fundamental de la igualdad es indiscutible para todos los habitantes en el tramo del Río Magdalena y, por ello, debe estudiarse en forma equitativa la necesidad y el uso racional de sus aguas para el transporte de personas desde donde sea factible, sin importar su cercanía a la desembocadura o a la sede administrativa de la nueva entidad.

En este sentido, el demandante propone a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de

las mencionadas expresiones para efectos de asegurar que los cometidos constitucionales de proteger toda la ribera del río se cumpla a cabalidad, pues, en su concepto, el río no nace en Puerto Berrío ni muere en Barrancabermeja y la voluntad del Constituyente es la de asegurar la conservación general del río y el desarrollo integral de todas las zonas ribereñas.

Advierte que el río también es navegable desde Puerto Berrío hacia el nacimiento, y que aquella porción de territorio ha sido olvidada por los gobiernos desde hace muchos años, y que lo que se propone el Constituyente es generar recursos y crear un organismo autónomo para atender toda la ribera sin discriminación legal alguna, todo lo cual resulta afectado por las disposiciones acusadas.

4. Como el artículo 17 literal b) de la Ley 161 de 1994, establece que el patrimonio y las rentas de Cormagdalena estarán conformados, entre otros conceptos, por los recursos que correspondan de acuerdo con la ley que reglamenta el Fondo Nacional de Regalías, en concepto del actor esta disposición quebranta las normas constitucionales consagradas en los artículos 360 y 361 de la Constitución, por cuanto en la contraprestación económica que se reconoce en favor del Estado a título de regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables, sólo pueden participar los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos productos o sus derivados y las demás entidades no productoras, pero dentro de las reglas establecidas en la ley para el Fondo Nacional de Regalías.

Igualmente, en su concepto, con la norma acusada se vulnera el artículo 361 de la Carta, por cuanto allí se establece que los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignadas a departamentos y municipios se destinarán mediante el Fondo Nacional de Regalías a los departamentos y municipio como entidades territoriales, y no a entidades descentralizadas, como se establece en la norma acusada.

5. Señala el demandante que lo establecido por el párrafo 1o., del artículo 17 de la Ley, en primer lugar desconoce el artículo 158 de la Carta, en el que se exige que una ley debe referirse a una misma materia y que serán inadmisibles las disposiciones que no se relacionen con ella; en segundo lugar, advierte que la norma crea un privilegio inaceptable y excluyente para con el resto de los municipios ribereños y que aquel se establece en forma injusta, pues, según la Constitución, todos ellos tienen derecho a participar en igualdad de condiciones dado que la situación de contaminación ambiental en los municipios ribereños es general, y no solamente es exclusiva de Barrancabermeja.

6. Indica el actor que el párrafo 2o. del artículo 17, contradice lo previsto en el artículo 158 de la Constitución Nacional, en el que se exige que la ley debe referirse a una misma materia y en el que se establece que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones a la ley que no se relacionen con ella, puesto que este párrafo no guarda conexión con el objeto de la ley; además, en su opinión también es contrario a lo dispuesto en los artículos 331 y 363 de la Constitución, que advierten que la capacidad de endeudamiento interno y externo de la Nación y las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago, y, en todo caso debe ser señalada en la ley correspondiente que es de iniciativa del ejecutivo, según las advertencias del artículo 154 de la Carta..

Por último, el demandante considera que el legislador ha desconocido abiertamente el espíritu del Constituyente y ha reducido el concepto que dió origen a la Corporación al condenarla en las disposiciones acusadas a ser, simplemente, una entidad más de administración nacional, pero aún más grave, dentro de ámbitos sectoriales y parcializados ante unas necesidades históricas bien conocidas.

IV. LA INTERVENCION OFICIAL

El Ministro de Gobierno, ahora del Interior, doctor Horacio Serpa Uribe, mediante escrito enviado a esta Corporación el 13 de julio del presente año intervino en el proceso de la referencia, solicitando se declare la constitucionalidad de las normas de la Ley 161 de 1994, que se acusan en la demanda. Las consideraciones expuestas se resumen así:

1. En primer término, advierte que no obstante la norma constitucional que sirve de fundamento para la expedición de la norma acusada esta ubicada en el “Título de la Organización Territorial” y en el Capítulo del “Régimen Especial”, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena no es una entidad territorial como lo afirma el demandante, ni puede ser considerada como tal o asimilada ninguna de ellas; en efecto, en su opinión el criterio sistemático no puede ser el determinante y el único para adelantar definitivamente la interpretación de una norma constitucional que aparece ubicada en una u otra parte de un ordenamiento, y menos del constitucional.

De otra parte, el Ministro de Gobierno, ahora denominado del Interior, considera que el artículo 3o. de la Ley 161 de 1994, se limitó a establecer el objeto de la Corporación que en verdad es ambicioso y complejo, el cual se estructura alrededor de la “recuperación, rehabilitación, preservación y adecuado aprovechamiento del Río Magdalena”; empero, la extensión del río, su relación con otras fuentes y cuerpos de agua y la magnitud de la labor encomendada a la Corporación, son factores que se tuvieron en cuenta por el legislador, en orden a lograr una adecuada, representativa y eficaz estructuración de la Corporación, que hacía imposible que el Constituyente fijara con anticipación el área de jurisdicción de la Corporación por lo que lógicamente lo delegó en el legislador; en consecuencia, en su opinión, no prospera el cargo que se señala en la demanda contra el artículo 3o. como contrario al artículo 331 de la Carta.

De otra parte, indica que la participación de Cormagdalena en el proceso de planificación y armonización de políticas y normas regulatorias que dicten las distintas autoridades competentes, que ordena el inciso 2o. del artículo 4o. de la Ley 161, no desconoce precepto constitucional alguno; por el contrario, constituye un desarrollo no sólo obligado sino adecuado del artículo 331 de la Carta, teniendo en cuenta la función encomendada a Cormagdalena, resultando imprescindible su participación en los procesos de planificación y armonización de políticas y normas que incidan en el manejo de la cuenca del río.

Sostiene que dado que a Cormagdalena se le encarga por mandato constitucional del cuidado y del ordenamiento de toda la cuenca hidrográfica del río, y como esta actividad involucra la amplia gama de materias descritas en el artículo 331 de la Carta Política, resulta imprescindible, a efectos de dar plena aplicación al principio de eficiencia, de la unidad nacional y de la participación, que se le haga participe de los procesos de planificación y armonización de las políticas y normas que incidan en el manejo de la cuenca del río; desde

luego, en su concepto, se trata de instituciones creadas para garantizar la participación y la coordinación y no para imponer una determinada decisión.

Sobre el párrafo 1o. del artículo 7o., y sobre el Parágrafo 1o. del artículo 17 de la Ley 161 de 1994, advierte que si el legislador definió unas tareas prioritarias a cumplir en corto y mediano plazo, las que guardan perfecta consonancia con el objeto constitucional de la Corporación, aquellas normas no pueden catalogarse como si establecieran un trato discriminatorio frente a otros sectores, municipios o actividades. Por tanto, en su opinión en este asunto el legislador no excede su competencia constitucional al trazar directrices en torno a puntos que resultan a su criterio prioritarios, que, además, son complementarios y desarrollan las prioridades señaladas en el documento del Compes sobre el río.

Observa que en otras partes del mismo artículo y de la ley se establecen otras tareas y responsabilidades de Cormagdalena, que también son prioritarias y están definidas como cometidos especiales y urgentes, lo cual desvirtúa aun más los cargos formulados por la demanda; en su opinión, tampoco las disposiciones acusadas exceden el principio de unidad de materia de la ley, puesto que se limitan a establecer ciertos parámetros de acción dentro de las áreas definidas por el artículo 331 de la Carta Política a la Corporación y a sus órganos directivos, a través de la fuente autorizada para ello.

Sobre lo dispuesto en el párrafo 2o. del artículo 17 también acusado, señala que siendo la Corporación un ente de creación constitucional y de regulación legal del orden nacional, que funciona como empresa industrial y comercial del Estado, bien puede adquirir compromisos financieros con el fin de lograr una mejor ejecución de su objeto, si así lo prevé su estatuto, en este caso, la Ley 161 de 1994, con sujeción a lo dispuesto en la correspondiente ley marco, esa si de exclusiva iniciativa gubernamental; todo el error del demandante radica en la apreciación, según la cual, se trata de una entidad territorial y no de una entidad del orden nacional y descentralizado regulable por la ley, en los términos de la Constitución Nacional.

- Artículo 17 literal b): En relación con esta disposición, señala que no obstante que el artículo 361 de la Carta determina que los recursos de Fondo Nacional de Regalías, deben destinarse a las entidades territoriales, delega en el legislador el señalamiento de las condiciones en que dicha destinación debe realizarse; por lo tanto, la Ley 161 de 1994, dispone que ella se realice a través de la financiación de proyectos relacionados con su objeto, adelantados, bien por las entidades territoriales, o por las corporaciones autónomas regionales en lo que a la preservación del medio ambiente se trate. Además, a través de la realización de proyectos relacionados con el objeto de la Corporación, se está dando el tratamiento especial a los municipios ribereños exigido por el artículo 331 de la Carta, toda vez que se benefician directamente de las actividades que desarrolla la Corporación a lo largo de todo el río, a la que, por demás, pertenecen todos los representantes legales de los municipios ribereños, pues este es el desarrollo que el Constituyente quiso dar a las regalías de los municipios ribereños con el objeto de Cormagdalena.

- Por último, señala que los recursos del Fondo Nacional de Regalías que integran el patrimonio y las rentas de la Corporación, no son de propiedad de las entidades territoriales; el Fondo se constituye con los recursos provenientes de las regalías que no deban asignarse directamente a las entidades territoriales, con el objeto de contribuir al mejoramiento de

aquellas por vía de prioridades definidas por el legislador, y la regulación correspondiente hace parte de otra ley de la República.

IV. EL MINISTERIO PUBLICO

En la oportunidad correspondiente, el señor Procurador General de la Nación, rindió el concepto de su competencia y en él solicita a esta Corporación que declare exequible la parte acusada del artículo 3o.; el inciso 2o. del artículo 4o., el párrafo 1o. del artículo 7o. y párrafo 2o. del artículo 17 de la Ley 161 de 1994, e inconstitucional el literal b) y el párrafo 1o. del artículo 17 de la misma ley.

Para fundamentar el concepto, y en relación con la solicitud planteada, el Jefe del Ministerio Público formula las siguientes consideraciones:

1. En relación con el cargo que se le hace contra una parte del artículo 3o. de la Ley 161 de 1994, por la supuesta violación del artículo 331 de la Carta, al excederse en la jurisdicción de Cormagdalena y extenderla sobre municipios que no son ribereños al río Magdalena, el Ministerio Público manifiesta que no comparte la posición planteada en la demanda, por cuanto de la lectura de la norma constitucional, se desprende con claridad que en ella no hay previsión alguna en ese sentido, por el contrario, en cuanto a lo que atañe a la organización del ente en mención, la misma norma constitucional encarga directamente al legislador para que sea quien la determine.

2. Sobre el artículo 4o. inciso 2o. de la Ley 161 de 1994, advierte el señor Procurador que el demandante en su acusación deja de lado el principio fundamental del ordenamiento jurídico político de la Carta de 1991, según el cual es fin del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que les afecten; en efecto, advierte que si el artículo 331 establece como una de las funciones de Cormagdalena, la preservación del ambiente, mal podría entenderse como inconstitucional la participación cuestionada, cuando es el mismo ordenamiento superior en su artículo 79, el que ordena que la ley garantice la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente sano, al cual tienen derecho todas las personas.

De otra parte, también observa que la autonomía en la administración de los asuntos seccionales de los departamentos y municipios, no es un principio absoluto ni ilimitado, y que ella debe desarrollarse, igualmente, dentro del marco de nuestro ordenamiento superior, en el cual se prevé que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, lo cual hace compatible la participación impugnada con la preceptiva superior y con la autonomía administrativa en ella prevista, puesto que tal participación fue concebida por el legislador, como ya se indicó, para asegurar el manejo adecuado de los ecosistemas existentes en la inmensa cuenca hidrográfica del río de la Magdalena, que por cierto se extiende por varios departamentos.

3. Sobre el artículo 7o. párrafo 1o. de la Ley 161 de 1994, tachado en su constitucionalidad por la supuesta violación del artículo 13 de la Constitución, el señor Procurador señala que la prioridad establecida en el artículo 7o. para la adecuación de las instalaciones portuarias, como condición indispensable para la integración de una red

intermodal con utilización del Río Magdalena, se estipula, igualmente, para las demás instalaciones portuarias necesarias para tal integración como aparece claramente en el primer aparte del artículo mencionado, no existiendo violación alguna del derecho a la igualdad.

4. Del artículo 17 literal b) de la Ley 161 de 1994, acusado por la supuesta violación de los artículos 360 y 361 de la Constitución Nacional. el señor Procurador General señala que le asiste la razón al demandante cuando afirma que al establecerse en la norma impugnada que el patrimonio y las rentas de Cormagdalena estarán conformados, entre otros recursos, por los que corresponda de acuerdo con la ley que reglamente, al Fondo Nacional de Regalías, se violan los artículos 360 y 361 de la Carta Política, pues, “En efecto, los derechos a las regalías que dichos preceptos constitucionales establecen como contraprestación económica en favor del Estado, corresponden según lo determinan tales preceptos con claridad, a los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos. Ahora, cuando los ingresos provenientes de tales regalías no sean asignados a dichas entidades territoriales o a los puertos marítimos y fluviales mencionados, se creará con ellos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 361 de la Carta, un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán igualmente a entidades territoriales en los términos que señala la ley.

“De tal manera que la norma acusada va en contravía de esta prescripción constitucional, cuando prevé que las regalías pueden conformar el patrimonio de un ente que no es, según la Carta Política, una entidad territorial.”

5. Sobre el artículo 17 parágrafo 1o. de la Ley 161 de 1994, acusado por la supuesta violación del artículo 13 de la Constitución Nacional, el señor Procurador afirma que la contaminación ambiental se encuentra en gran intensidad en las diversas zonas ribereñas del Río Magdalena, por tanto, considera válidos los argumentos de la demanda, en el sentido de que el tratamiento dado por la norma acusada en materia de contaminación, al municipio de Barrancabermeja, resulta ser privilegiado en forma excluyente en relación con las demás zonas afectadas a lo largo del río, por ello destinar 10.000 salarios mínimos mensuales al municipio de Barrancabermeja para efectos de sufragar los costos de la descontaminación, cuando es un fenómeno que afecta intensamente a otras zonas, resulta discriminatorio, sobre todo, en cuanto su carácter de puerto fluvial en donde se transportan hidrocarburos y sus derivados y le da derecho a recibir regalías que tienen como finalidad constitucional, preservar el ambiente.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera: La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra algunas partes de la Ley 161 de 1994, en atención a lo dispuesto por el artículo 241 numeral 4o. de la Constitución Política en concordancia con el Decreto 2067 de 1991.

Segunda: La Materia de la demanda

A. Cabe destacar, en primer término, que la norma constitucional con base en la cual se expiden las disposiciones acusadas, esta ubicada en el Título de la Organización Territorial y en el Capítulo del Régimen Especial; empero esta posición dentro del texto de la Carta Política no sirve para entender que el constituyente creó una entidad territorial; de modo que la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena no puede ser considerada en ningún caso como sede espacial y física de ninguno de los poderes públicos que integran el Estado colombiano de conformidad con la Carta, ni es un ente territorial, como lo afirma el demandante.

Obsérvese que la misma Carta Política en el artículo 286 advierte que la división general del territorio está dada en la misma Constitución, y que ésta se compone de las entidades territoriales que son, únicamente y por creación y disposición constitucional directa, los departamentos, los municipios y los territorios indígenas; además, la ley podrá darle carácter de entidades territoriales dentro de la misma división general del territorio a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y la ley. Más allá de estas precisas consideraciones no es posible admitir la existencia o creación de otras entidades territoriales, cuando menos, bajo el ámbito de vigencia de la Carta Política de 1991.

De otra parte, es claro que según el artículo 285 de la Constitución la ley puede establecer otras divisiones del territorio para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, como en este caso en el que la entidad denominada Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena es organizada por el legislador en desarrollo de una disposición instrumental de la Carta Política, la cual no puede ser considerada como una entidad territorial ni asimilada ninguna de ellas; en este sentido también es claro que uno de los criterios sistemáticos, como es el sedes materie no puede ser el único y determinante para adelantar definitivamente la interpretación de una norma jurídica como pretende hacerlo el demandante.

B. Así las cosas, para la Corte Constitucional es claro que la parte acusada del artículo 3o. de la Ley 161 de 1994, fijó el ámbito territorial de las competencias de la corporación y que éste está concebido para obtener la “recuperación, rehabilitación, preservación y adecuado aprovechamiento del Río Magdalena”, en específica consideración de su notable extensión, por su ineludible relación con otras fuentes y cuerpos de agua que hacen parte de aquel, y por la extraordinaria función reguladora y administrativa que le ha sido atribuída por la Constitución a la nueva entidad autónoma regional, creada directamente por el Constituyente en el artículo 331 de la Carta Política.

En efecto, sobre lo dispuesto por la parte acusada del artículo 3o. de la Ley 161 de 1994, en cuanto a la supuesta violación del artículo 331 de la Carta, por el aparente exceso en la definición de los límites espaciales en la jurisdicción de Cormagdalena sobre municipios que no son ribereños al río Magdalena, esta Corporación no comparte los argumentos de la demanda, ya que en la Constitución no existe previsión alguna en ese sentido y, por el contrario, en cuanto a lo que atañe a la organización del ente en mención, la misma norma encarga al legislador para que determine lo pertinente. Al respecto es preciso tener en cuenta el texto del inciso primero del artículo 331 de la Carta en el que se crea directamente la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de

tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables, lo cual permite la incorporación de otros municipios distintos de los ribereños al área de acción y a la jurisdicción de la entidad, siempre que exista un vínculo directo con aquellos fines constitucionales.

En este sentido no cabe duda de que estos factores sirven al legislador para organizar de modo adecuado a la Corporación, como tarea encomendada por el Constituyente de conformidad con el artículo 3o. acusado como contrario al artículo 331 de la Carta, y en su desarrollo bien puede comprender otras partes del territorio de influencia del río con las cuales éste mantiene una evidente relación, que se establece en función de los cometidos constitucionales de la Corporación.

Cabe observar, de conformidad con lo manifestado por el Ministro del interior, que el artículo 3o. de la Ley 161 de 1994, que es el primero de los demandados en esta oportunidad, precisamente se limitó a establecer dentro del marco de la Carta el objeto de la Corporación creada por el Constituyente, y a disponer que esta entidad se estructura en la ley para la "recuperación, rehabilitación, preservación y adecuado aprovechamiento del Río Magdalena"; en éste sentido, no están llamados a prosperar los cargos que se señalan en la demanda contra el artículo 3o. como contrario al artículo 331 de la Carta.

Pero además, como el Constituyente no se ocupó de señalar y de fijar con exactitud el área de jurisdicción de la Corporación, debe entenderse que dejó dicha función en manos del legislador y que lo mismo puede darse en atención a los factores mencionados más arriba, claro está, sin desbordar una formula racional que atienda a factores reales y objetivos y que se sustenten en una relación material evidente, como es el caso de los municipios que se establecen en la norma acusada.

La relación con la definición legislativa del mencionado ámbito con los correspondientes a otras corporaciones, la Corte considera que aquélla no puede producir en si misma y de modo general violaciones a la Carta Política, como lo advierte el demandante; en verdad, las posibles incompatibilidades entre las disposiciones del mismo rango se resuelven, en principio, con la aplicación de las reglas de la lógica jurídica tradicional, salvo expresa disposición constitucional en contrario, que en este asunto no se han registrado, por el contrario, es posible definir la inconstitucionalidad de otras disposiciones legales que eventualmente invadan la esfera física y directa de competencias constitucionales de carácter espacial de Cormagdalena.

C. De otra parte, en lo que se refiere a lo dispuesto por el artículo 4o. inciso 2o. de la Ley 161 de 1994, también acusado en esta oportunidad, se observa, inicialmente, que, simplemente, se trata de normas de rango legal previstas para cumplir el mandato constitucional de establecer la organización mínima, razonable y necesaria de las funciones que debe cumplir la Corporación Autónoma del Río Grande de la Magdalena Cormagdalena dentro del marco de sus expresas y precisas definiciones. Esta es la clase de entidad de cuya regulación se ocupa la ley parcialmente acusada en este asunto y, sin duda, aquella regulación se establece en expresa atención a las funciones constitucionales que le son propias y dado su carácter de entidad administrativa autónoma, pero no independiente, del

orden nacional, con un régimen constitucional propio que, además, en este caso es específico y concreto.

Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7o. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas.

En el presente asunto la participación administrativa de Cormagdalena encuentra pleno fundamento constitucional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 en concordancia con el 331, ambos de la Carta Política, siempre que se trate de asegurar y garantizar el manejo adecuado y coordinado de la cuenca del Río Magdalena.

De otra parte, también cabe señalar que el principio Constitucional de la participación de todos en las decisiones que les afecten, en concordancia con el artículo 331 de la Carta Política que crea Cormagdalena, de una parte obligan al legislador a garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente sano y de otra los habilitan para establecer como una de sus funciones relacionadas con la de la preservación del ambiente en la cuenca del río; en consecuencia, el deber de participar en los procesos de planeación que se adelanten en las entidades territoriales vinculadas con aquella zona geográfica.

Pero además, también es cierto que la autonomía para la administración en los asuntos de las entidades territoriales no es absoluta, ya que ella se desarrolla dentro del marco de nuestro ordenamiento superior, como quiera que el Estado debe planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución.

La participación constitucional en materia del medio ambiente, fue concebida por el legislador en este caso, para el manejo adecuado de los recursos naturales dentro de los varios y diversos ecosistemas existentes en la cuenca hidrográfica del Río de la Magdalena, varios departamentos y, en verdad, la participación de Cormagdalena en el proceso de planificación y armonización de políticas y normas regulatorias que dicten las distintas autoridades competentes, y que se ordena por el inciso 2o. del artículo 4o. de la Ley 161, no desconoce precepto constitucional alguno, por el contrario, constituye una versión legislativa del desarrollo obligado y pleno del artículo 331 de la Carta; en este sentido es evidente que si se tiene en cuenta la función asignada a la entidad, resulta imprescindible su participación en los procesos de planificación y armonización de políticas y normas que incidan en el manejo de la cuenca del río, como se vió más arriba, dentro de los términos del inciso segundo del artículo 339 de la Carta en el que se advierte que:

“Artículo 339. ....

“Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

“...”

En este sentido, se advierte con claridad que la autonomía de las entidades territoriales garantizada por la Carta Política no se ve afectada al autorizar la norma señalada a Cormagdalena para que participe en el proceso de planificación y armonización de políticas reguladoras que se dicten por las autoridades competentes, para el manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Magdalena, como equivocadamente lo advierte el demandante y aquella ha de entenderse en el sentido constitucional correspondiente ya definido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

No sobra advertir lo establecido en el artículo 287 de la Carta Política al advertir que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero dentro de los límites de la Constitución y de la ley; además, es claro que el inciso segundo del artículo 288 de la Constitución Nacional advierte que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.

Como se ha visto, la disposición acusada no desconoce precepto constitucional alguno por ser desarrollo obligado y adecuado del artículo 331 de la Carta, ya que como se ha indicado, las funciones constitucionales de Cormagdalena, hacen necesaria su presencia jurídica regular y ordenada en los procesos de planificación y armonización de políticas y normas para el río; desde luego, como a Cormagdalena se le encarga del cuidado y del ordenamiento de toda la cuenca hidrográfica del río, y como esta actividad involucra la amplia gama de materias descritas en el artículo 331 de la Carta Política, resulta imprescindible, a efectos de dar plena aplicación al principio de eficiencia y de la unidad nacional, que se le haga participe de los procesos de planificación y armonización de las políticas y normas que incidan en el manejo de la cuenca del río. Además, se trata de instituciones creadas para garantizar la coordinación y no para imponer una determinada

decisión, tal como ha sido la voluntad del constituyente al establecer las instituciones territoriales que permiten la coordinación entre el centro y las entidades territoriales que se mencionan en estas consideraciones.

D. Sobre lo dispuesto por el párrafo 1o. del artículo 7o., y sobre el Parágrafo 1o. del artículo 17 de la Ley 161 de 1994, también acusados en este asunto, cabe tener en cuenta que el legislador se ha limitado a definir las tareas prioritarias a cumplir en corto y mediano plazo por la entidad que organiza en la ley, claro está de conformidad con los mandatos del Constituyente, en armonía con los fines constitucionales ya advertidos, y en atención al objeto constitucional de la Corporación; por tanto, para la Corte las disposiciones en mención no pueden catalogarse como si establecieran un trato discriminatorio frente a otros sectores, municipios o actividades, como lo manifiesta el demandante.

Es claro que en este asunto el legislador no viola las disposiciones constitucionales que establecen sus competencias normativas al dictar las disposiciones acusadas y al definir las competencias administrativas de Cormagdalena que, además, aparecen en otras partes de la ley, en las que se establecen otras tareas y responsabilidades de la entidad .

En efecto, para la Corte el legislador al expedir esta disposición no desborda los límites constitucionales pues se limita a establecer algunos elementos y criterios prioritarios en el ejercicio de las funciones administrativas de la entidad creada por el mismo Constituyente; éstos son, en todo caso, complementarios de los fines constitucionales y desarrollan las finalidades señaladas en la Constitución sobre esta materia para generar el beneficio general que se espera.

Tampoco se excedió el principio de unidad de materia de la ley, puesto que estas disposiciones se limitan a establecer ciertos parámetros de acción dentro de las áreas definidas por el artículo 331 de la Carta Política a la Corporación y a sus órganos directivos, a través de la fuente autorizada para ello.

E. En relación con los cargos que se dirigen contra el Parágrafo 2o. del artículo 17, la Corte encuentra que asiste plena razón al Jefe del Ministerio Público y al señor Ministro de Gobierno ya que, como corresponde a las demás entidades de su misma categoría, esta Corporación es un ente del orden nacional, que puede adquirir compromisos financieros para lograr una mejor ejecución de su objeto; en este sentido, lo previsto por la Ley 161 de 1994, encuentra plena conformidad con la Carta, ya que ella fue expedida con sujeción a lo dispuesto en la Constitución en materia de modificación de la estructura de la Administración Nacional, cuyo proyecto es de iniciativa exclusiva del Gobierno.

La mencionada corporación autónoma regional es una entidad administrativa de creación constitucional y de regulación legal del orden nacional, que funciona como empresa industrial y comercial del Estado, y bien puede adquirir compromisos financieros para asegurar una mejor ejecución de su objeto, si así lo prevé su estatuto, en este caso, la Ley 161 de 1994. Todo el error del demandante radica en la apreciación según la cual se trata de una entidad territorial y no de una entidad del orden nacional y descentralizado regulable por la ley, en los términos de la Constitución Nacional.

Pero además, su autonomía no la hace independiente del Estado ni de la Nación y bien

puede gestionar los créditos y los convenios de compensación que necesite con el aval del Gobierno Nacional, de conformidad con las normas vigentes aplicables a las restantes entidades y organismos nacionales de la Administración central o descentralizada.

F. En cuanto hace al artículo 17 literal b) que es acusado en esta oportunidad, es claro que según el artículo 361 de la Carta Política, los recursos de Fondo Nacional de Regalías deben destinarse a las entidades territoriales, y allí también se atribuye al legislador la competencia para el señalamiento de las condiciones en que dicha destinación debe realizarse.

Para la Corte no se configura la supuesta violación de los artículos 360 y 361 de la Constitución Nacional, y no le asiste la razón al demandante cuando afirma que al establecerse en la norma señalada que el “patrimonio y las rentas” de Cormagdalena estarán conformados, entre otros recursos, por los que corresponda de acuerdo con la ley que reglamente, al Fondo Nacional de Regalías, pues en su concepto dichos bienes les corresponderían como propiedad a los departamentos y municipios. Observa la Corte que en este caso no se trata de un recurso que haga parte del patrimonio de Cormagdalena, ni que constituya una renta propia; se trata de una renta que ingresa para ser administrada e invertida en los departamentos y municipios de la jurisdicción de Cormagdalena y especialmente en los municipios ribereños.

En concepto de la Corte, de lo dispuesto por la norma acusada no se desprende violación alguna a los artículos 360 y 361 de la Carta Política, pues no obstante que los derechos a las regalías que dichos preceptos constitucionales establecen como contraprestación económica en favor del Estado, corresponden según lo determinan tales preceptos con claridad, en el porcentaje fijado por el legislador a los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como a los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, es claro que ellas son del Estado y que los departamentos y municipios tienen derecho a participar en su distribución. También le corresponde al legislador en este caso definir su administración dentro de la naturaleza del recurso y, en buena medida, desarrollar la destinación constitucional que debe dárseles. Al respecto, esta Corporación definió el tema en la sentencia No.C-567 de noviembre 30 de 1995.

De otra parte, con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados directamente a dichas entidades territoriales o a los puertos marítimos y fluviales mencionados, se creará, de acuerdo con lo previsto en el artículo 361 de la Carta, un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán igualmente a entidades territoriales en los términos que señale la ley, de tal manera que la norma acusada se ajusta plenamente a estas prescripciones constitucionales, cuando prevé que una parte de las regalías que administra el Fondo Nacional de Regalías, pueden conformar una de las rentas de un ente que no es, según la Carta Política, una entidad territorial, claro está, esta renta no es propia de Cormagdalena y por ello debe aplicarla a gastos de inversión en los departamentos y municipios de su jurisdicción.

Pero, de otra parte también es cierto que el inciso segundo del artículo 331 de la Carta Política establece que la ley señalará las fuentes de financiación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena y que determinará en favor de los municipios

ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación, lo cual asegura la competencia del legislador para disponer que la mencionada corporación reciba alguna parte de aquellas regalías como fuente de financiación para cumplir con sus cometidos constitucionales, dentro del ámbito geográfico de sus funciones. Desde luego, sin que aquellas puedan ser destinadas al funcionamiento de Cormagdalena, pues no son una renta propia.

En este sentido, la Ley 161 de 1994, dispone que la destinación de aquellos recursos se lleve a cabo a través de la financiación de proyectos relacionados con su objeto, adelantados, bien por las entidades territoriales o por las corporaciones autónomas regionales, en lo que a la preservación del medio ambiente se trate, a través de la realización de proyectos relacionados con el objeto de la Corporación; así, se otorga el tratamiento especial a los municipios ribereños exigido por el artículo 331 de la Carta, toda vez que se benefician directamente de las actividades que desarrolla la Corporación a lo largo de todo el río.

En última instancia, los recursos del Fondo Nacional de Regalías que integran el patrimonio y rentas de la Corporación, aun cuando no son de propiedad de las entidades territoriales éstas si tienen el derecho constitucional a beneficiarse de las mismas; por ello, el Fondo se constituye con los recursos provenientes de las regalías que no deban asignarse directamente a las entidades territoriales, pero con el objeto de contribuir al mejoramiento de aquellas, por vía de las prioridades definidas por el legislador e inclusive en alguna de sus partes o en un porcentaje a través de la financiación de actividades de inversión de Cormagdalena.

No obstante que el artículo 361 de la Carta ordena que los recursos del Fondo Nacional de Regalías, deben destinarse a las entidades territoriales, también delega en el legislador el señalamiento de las condiciones en que dicha destinación debe realizarse; así, la Ley 161 de 1994, dispone que ella se realice a través de la financiación de proyectos relacionados con su objeto, adelantados, bien por las entidades territoriales, o por las corporaciones autónomas regionales, en lo que se refiere a la preservación del medio ambiente.

Además, a través de la realización de proyectos relacionados con el objeto de la Corporación, se está dando el tratamiento especial a los municipios ribereños exigido por el artículo 331 de la Carta, toda vez que se benefician directamente de las actividades que desarrolla la Corporación a lo largo de todo el río, a la que, por demás, pertenecen todos los representantes legales de los municipios ribereños, pues éste es el desarrollo que el Constituyente quiso dar a las regalías de los municipios ribereños en concordancia con el objeto de Cormagdalena.

G. En cuanto a lo que se refiere a otro de los cargos planteados contra el artículo 7o. parágrafo 1o. de la Ley 161 de 1994, por la supuesta violación del artículo 13 de la Constitución, resulta evidente y claro que la prioridad establecida en el artículo 7o. para la adecuación de las instalaciones portuarias, como condición indispensable para la integración de una red intermodal con utilización del Río Magdalena, es una competencia del legislador, que bien puede establecer al organizar la entidad creada por la Constitución, pues allí se estipula igualmente el mismo deber de atención para las demás instalaciones portuarias

necesarias para la integración de la navegación del río, como aparece claramente en el primer aparte del artículo mencionado, no existiendo violación alguna del derecho a la igualdad.

Por último, en relación con el cargo de inconstitucionalidad del artículo 17 parágrafo 1o. de la Ley 161 de 1994, por la supuesta violación del artículo 13 de la Constitución Nacional como lo advierte el demandante, resulta que no obstante que la contaminación ambiental se encuentra en diversas zonas ribereñas del Río Magdalena, lo cierto es que el legislador bien puede definir áreas prioritarias y áreas de alta incidencia e intensidad, atendiendo a la realidad y a las evidencias científicas y fácticas; por tanto, los argumentos de la demanda, en el sentido de que el tratamiento dado por la norma acusada en materia de contaminación, al municipio de Barrancabermeja, resulta ser privilegiado en forma excluyente, en relación con las demás zonas afectadas a lo largo del río, no están llamados a prosperar, mucho menos si se tiene en cuenta el impacto ambiental que generan las labores de refinación, almacenamiento, transporte y distribución de hidrocarburos, que se cumplen en la mencionada ciudad del medio Magdalena.

Para la Corte, no resulta contrario a la Constitución que el legislador haya definido una política ambiental razonable y que en la ley haya dispuesto destinar del Fondo Nacional de Regalías la suma de 10.000 salarios mínimos mensuales al municipio de Barrancabermeja, para efectos de la descontaminación ambiental del río; esta política corresponde adoptarla al legislador, dentro de los marcos constitucionales y de conformidad con criterios de razonabilidad, para evitar resultados efectivamente discriminatorios. En este sentido, tal financiación especial va encaminada a resolver los graves problemas que en materia de contaminación se presentan en toda la cuenca del Río, con su influencia no sólo en el ámbito geográfico sino económico y social.

Si se tiene en cuenta, como lo hizo el legislador el carácter de puerto fluvial por el cual se transportan hidrocarburos y sus derivados, bien puede recibir un porcentaje especial de las regalías con el fin de garantizar la finalidad constitucional de preservar el río.

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 :

Declarar EXEQUIBLES las disposiciones acusadas de la Ley 161 de 1994, así:

Artículo 3o.

....

“Así mismo, su jurisdicción incluirá los Municipios ribereños del canal del Dique y comprenderá además los Municipios de Victoria, en el Departamento de Caldas, Majagual, Guaranda y Sucre en el Departamento de Sucre, y Achí, en el Departamento de Bolívar.

Artículo 4o.

“ ....

“Cormagdalena participará en el proceso de planificación y armonización de políticas y normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, para un manejo adecuado y coordinado de la cuenca hidrográfica del Río Magdalena.”

Artículo 7o.....

“Parágrafo 1o. Para los fines del presente artículo, la Corporación deberá ejecutar de manera prioritaria, la adecuación de las instalaciones portuarias de Puerto Berrío, para un servicio intermodal de transporte. Así mismo, deberá adelantar los estudios y proyectos necesarios, para mejorar la navegabilidad del río, en el tramo Puerto Berrío-Barrancabermeja, como complemento de los planes que ya el Gobierno Nacional prosigue para el trayecto, aguas abajo de este último puerto.”

“ ...

Artículo 17.

....

“b) Los recursos que corresponden de acuerdo con la ley que reglamente el Fondo Nacional de Regalías;

“ ....

“Parágrafo 1o. Para efectos de lo previsto en el literal m) del presente artículo, la Junta Directiva, destinará no menos de 10 mil salarios mínimos mensuales, para la descontaminación ambiental del Municipio de Barrancabermeja.

“Parágrafo 2o. La Corporación, gestionará ante entidades financieras multilaterales o gobiernos extranjeros, la consecución de créditos y convenios de compensación que podrán ser avalados por el Gobierno nacional de conformidad con las normas vigentes, cuando fueren necesarios para la realización de obras para el cumplimiento de sus fines.”

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General