

EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA NORMA QUE REGULA EL DESTINO DE LOS RECURSOS PARA LA CONSERVACIÓN DE PÁRAMOS SE CUMPLIÓ EN DEBIDA FORMA, CON LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD, IDENTIDAD FLEXIBLE Y UNIDAD DE MATERIA. LA ASIGNACIÓN DE ESTOS RECURSOS A PARQUES NACIONALES NATURALES, ADEMÁS DE LA CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA DEL TRIBUTO ESTABLECIDO PARA TAL OBJETO, NI LA AUTONOMÍA DE LAS CAR

I. EXPEDIENTE D-13054 - SENTENCIA C-407/19 (septiembre 3)
M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo

1. Normas demandadas

LEY 1930 DE 2018
(julio 27)

Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia

ARTÍCULO 24. Modifíquese el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 45. Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación Energética, de la siguiente manera:

1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales **o para Parques Nacionales Naturales** que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto y para la conservación de páramos en las zonas donde existen.

[...]

Los recursos destinados a la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam). En el caso donde los páramos se encuentren dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales se transferirán directamente a la Subcuenta de Parques Nacionales.

[...]

ARTÍCULO 25. Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 adicionado por el artículo 108, Ley 1151 de 2007 y modificado por el artículo 216 Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

PARÁGRAFO 2 [...]

Un porcentaje de los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua se destinarán de manera prioritaria a la conservación de los páramos, **a través de la subcuenta establecida para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam), bajo la reglamentación que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**

2. Decisión

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*o para Parques Nacionales Naturales*" contenida en el numeral 1º del inciso primero del artículo 24 de la Ley 1930 de 2018, por los cargos analizados en esta sentencia.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLES** las expresiones "*Los recursos destinados a la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam)*" y "*...a través de la subcuenta establecida para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (FONAM), bajo la reglamentación que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*" contenidas en el inciso quinto del artículo 24 y el inciso tercero del artículo 25 de la Ley 1930 de 2018, respectivamente, por los cargos analizados en esta providencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Los problemas jurídicos que le correspondió resolver a la Corte en esta oportunidad consistieron en determinar: (i) ¿Si las expresiones demandadas "*o para Parques Nacionales Naturales*" y "*Los recursos destinados a la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam).*", contenidas en el numeral 1º del inciso primero del artículo 24 y el inciso quinto de la Ley 1930 de 2018, respectivamente, vulneran los principios de consecutividad e identidad flexible y de unidad de materia consagrados en los artículos 157 (numerales 2 y 3) y 158 de la Constitución Política, al no haber surtido todos los debates y aprobaciones del trámite legislativo y no tener conexidad con el título y la materia de la ley en cuestión? (ii) ¿Si las expresiones demandadas del artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 desconocen el principio de legalidad y certeza tributaria previstos en los artículos 150-12 y 338 de la Carta Política, al no definir con claridad el legislador los elementos esenciales del tributo, en este caso, los sujetos activos de la contribución del sector hidroeléctrico y las reglas para la distribución del tributo? Y (iii) ¿Si las expresiones contenidas en el artículo 24 y 25 de la Ley 1930 de 2018, "*Los recursos destinados a la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam).*", y "*a través de la subcuenta establecida para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (FONAM), bajo la reglamentación que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*", vulneran la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, establecida en el artículos 150-7 de la Constitución Política?. La Corte no abordó el estudio del cargo por presunto desconocimiento del principio de progresividad, por cuanto no cumplía con los requisitos de aptitud exigidos de toda demanda de inconstitucionalidad.

De manera previa, la Corte consideró importante observar que el artículo 11 de la Ley 1955 de 2019, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia", "Pacto por la Equidad", estableció una nueva regulación sobre los recursos para la conservación de páramos, que a su vez modifica el tema de los recursos de que tratan los artículos 43 y 45 de la Ley 99 de 1993, modificados a su vez por los artículos 24 y 25 de la Ley 1930 de 2018. No obstante, dada la circunstancia de que no se trata de una subrogación o derogación de las disposiciones objetadas y de que las normas demandadas continúan produciendo efectos jurídicos, la Sala estimó que procedía dictar un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 1930 de 2018.

3.1. En relación con el primer cargo, por violación del **principio de consecutividad e identidad flexible** contenido en el artículo 157 (numerales 2 y 3) y 160 de la Constitución, el Tribunal consideró que las cuestiones atinentes a los **sujetos activos** así como la de la **financiación y destinación de recursos** (a) se incluyeron entre los temas principales del proyecto que originó la Ley 1930 de 2018 y se encontraban desde el texto propuesto para primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, reiterado en el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la misma corporación, como se evidencia en la Gaceta 466 del 9 de junio de 201; y (b) se constató que en el proceso legislativo se surtió de conformidad con la Constitución, así como que se surtió un trámite de *conciliación* de los proyectos de las cámaras efectuado por la respectiva Comisión Accidental, cuyo informe fue aprobado en las plenarias del Senado de la República y en la Cámara de Representantes, sin modificaciones. En consecuencia, este cargo no prosperó.

3.2. Con referencia al cargo por desconocimiento del principio de **unidad de materia**, consagrado en el artículo 158 del ordenamiento constitucional, la Corporación argumentó que las expresiones demandas del artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 guardan **conexidad directa e interna**, tanto con el título de la ley y su objetivo, que consiste en la gestión integral y protección de los páramos y cumplen con los requisitos de **conexidad causal, teleológica, temática o sistemática**, satisfaciendo los criterios jurisprudenciales para determinar la existencia de unidad de materia.

En efecto, la inclusión de Parques Nacionales Naturales como entidad receptora de recursos destinados a la conservación de páramos, según lo previsto en el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 obedece a que esa entidad tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y, en virtud del principio de especialidad de su competencia, está encargada de la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por lo que haber introducido dicho

órgano no resulta extraño o novedoso y menos aún separado de la temática de la ley, más tratándose de la protección de páramos, ya que gran parte de ellos, se encuentran dentro del Sistema de Parques Nacionales. En consecuencia, concluyó en la constitucionalidad de las expresiones demandadas.

3.3. En cuanto al cargo por vulneración de los **principios de legalidad y certeza tributaria** establecidos en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución, este Tribunal encontró que (i) el legislador identificó con claridad en el numeral 1º del artículo 24 los elementos esenciales del tributo, estos son, los **sujetos activos**, los cuales el legislador precisó con claridad; los sujetos pasivos; el hecho generador; la base gravable y la tarifa; y (b) de igual modo, el legislador fijó los criterios para que la autoridad administrativa ambiental determine aquellos **aspectos técnicos, variables y fluctuantes** del gravamen que pueden ser delegados válidamente a la administración, sin que ello conlleve la violación de la reserva de ley en materia tributaria, siempre y cuando no vulneren la Constitución y derechos fundamentales, lo cual no ocurre en el presente caso; y (iii) las competencias tanto de las CAR como particularmente de los Parques Nacionales Naturales, frente a la protección de páramos, se encuentran definidas por la ley y el reglamento.

Al respecto, la Corte ya se pronunció en la Sentencia C-594 de 2010, en la cual analizó el mismo cargo de inconstitucionalidad formulado contra el artículo 45 de la Ley 99 de 1993 que se modifica por la norma acusada, esto es, por vulneración del principio de legalidad y certeza tributaria establecido en el artículo 338 de la Constitución, toda vez que se cuestionaba el que dicho artículo no establecía el sujeto activo de la obligación tributaria, por lo cual, configura un precedente a considerar en el presente caso. En esa providencia, la Corte concluyó que resulta válido que el legislador establezca varios sujetos activos y que la distribución interna de los gravámenes, en este caso, el cálculo de la tarifa a aplicar son un aspecto técnico, variable, que depende de la situación y condiciones de cada caso, por lo que su reglamentación le corresponde a la administración, acorde con el artículo 338 del ordenamiento superior. En concreto, en dicho pronunciamiento se señaló que *"El hecho de que el legislador no hubiese indicado de manera explícita un sujeto activo como acreedor de la obligación tributaria, no conduce a afirmar su inexistencia, comoquiera que en las entidades designadas como destinatarias del tributo, confluye la doble condición de beneficiarias y acreedoras de la contribución. (L)a determinación por el órgano de representación popular, de **varios sujetos activos de la obligación tributaria**, no comporta la omisión que sobre este elemento del tributo censura el demandante"* (negrilla fuera de texto). En estos términos, la Corte resolvió el segundo problema planteado en el mismo sentido, de modo que las expresiones demandadas del artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 se encontraron ajustadas a la Constitución frente al principio de legalidad y certeza del tributo.

3.4. En relación con el cargo concerniente al presunto desconocimiento de la **autonomía de las corporaciones autónomas regionales**, por haber destinado también a Parques Nacionales Naturales recursos para la conservación de páramos que antes eran exclusivos de las CAR, autonomía que se encuentra prevista en el artículo 150.7 de la Constitución, la Corte determinó que este cargo tampoco estaba llamado a prosperar. Señaló que, si bien es cierto que el Constituyente consagró para dichas corporaciones un régimen de autonomía, también lo es, que no se trata de una autonomía absoluta, toda vez que la delimitación del ámbito de autonomía de las CAR es de la competencia del Legislador, en particular, cuando se trata de la regulación de asuntos de interés general, como es la protección del ambiente y de los recursos naturales.

Por tanto, para la Corte la destinación de los recursos dirigidos a la conservación de páramos, tanto a las CAR, como a Parques Nacionales Naturales (a) no vulnera la autonomía de las CAR, ya que se trata de la regulación de asuntos de interés nacional que conciernen a la gestión integral y protección de los páramos en todos los niveles territoriales, en los que concurren ambas entidades; (b) no se afecta el funcionamiento de las CAR, que cuenta con fuentes de recursos propios para el desarrollo de sus funciones y competencias, claramente definidas en la ley, al igual que las de Parques Nacionales Naturales, las cuales ejercen dentro de la órbita de su jurisdicción; (c) las CAR podrán tener acceso a los recursos que les correspondan directamente para la protección de páramos de conformidad con su

jurisdicción y competencia sobre estos ecosistemas de conformidad con el artículo 11 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 1955 de 2019. (d) Se trata de recursos de carácter nacional sobre los cuales el legislador tiene una amplia facultad de regulación. En consecuencia, los apartes normativos demandados de los artículos 24 y 25 de la Ley 1930 de 2018 fueron declarados exequibles, frente al cargo de desconocimiento de la autonomía de las CAR.

4. Salvamento parcial y aclaraciones de voto

La Magistrada **Cristina Pardo Schlesinger** manifestó que aunque compartía la decisión sobre la exequibilidad de la expresión "*o para Parques Nacionales Naturales*" contenida en el inciso 1° del artículo 24 de la Ley 1930 de 2018, **aclara su voto** en el sentido de indicar que la interpretación de la misma acogida en la sentencia hubiera debido llevar a la adopción de una sentencia de exequibilidad condicionada, por cuanto la lectura textual de dicha expresión permite una interpretación contraria a la Constitución. Ciertamente, el uso de la conjunción disyuntiva "o" permite entender que el sujeto activo de la contribución que se regula en el artículo 24 parcialmente acusado puede ser o la CAR respectiva o Parques Nacionales, entidad del orden nacional. Esta forma de interpretar la expresión demandada es factible a partir de su propio texto y, en esta forma de leerla, evidentemente trae consigo un problema de certeza tributaria, pues no es posible a saber con certeza cuál de las dos entidades viene a ser el sujeto activo del tributo.

Respecto de la decisión de declarar exequibles las expresiones "*Los recursos destinados a la conservación de páramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (Fonam)*" y "*...a través de la subcuenta establecida para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (FONAM), bajo la reglamentación que determine el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible*" contenidas en el inciso quinto del artículo 24 y el inciso tercero del artículo 25 de la Ley 1930 de 2018, respectivamente, por estar surtiendo efectos, la magistrada **salvó su voto**, por las razones que a continuación se exponen:

Los recursos destinados a la conservación de páramos, que en virtud de lo resuelto sobre la exequibilidad de la expresión "*o para Parques Nacionales Naturales*" debe entenderse que se dirigen tanto a esta última entidad como a las CAR, respecto de estas últimas **son recursos propios**. Tanto es así que la Ley 1955 de 2019, que modificó el artículo que contiene las expresiones demandadas, así lo señala expresamente. Ahora bien, la transferencia de estas rentas propias de las CAR a una subcuenta de un Fondo Nacional (FONAM), cuya administración se establece por reglamentación del Ministerio de Ambiente, implica sin duda una afectación muy fuerte de la autonomía administrativa y financiera de estas corporaciones, pues no solo no podrán disponer de los mismos libremente, a pesar de ser recursos endógenos, sino que, para su destinación a los fines de protección ambiental y manejo de cuencas establecidos en la ley, y que son responsabilidad suya, tendrán que cumplir las condiciones que el Gobierno Nacional unilateralmente establezca. En tal virtud, estimó que se veía seriamente afectada la autonomía constitucional de las CAR.

La Magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** se reservó la posibilidad de presentar una aclaración de voto relativa a algunas de las consideraciones contenidas en esta sentencia.

LA CORTE PREVIO A ADELANTAR EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA LEY 62 DE 1937, CONSTATÓ QUE DICHO CUERPO NORMATIVO PERDIÓ VIGENCIA AL TRATARSE DE UNA NORMA PRECONSTITUCIONAL CUYO OBJETO HABÍA SIDO CUMPLIDO, Y POR LO TANTO, SE DECLARÓ INHIBIDA POR CARENCIA ACTUAL DE OBJETO.

II. EXPEDIENTE D-13076 - SENTENCIA C-408/19 (septiembre 3)
M.P. Carlos Bernal Pulido

1. Norma demandada

LEY 62 DE 1937 (septiembre 7)

Por la cual se decreta la construcción de varias obras de utilidad pública en la Ciudad de Cartagena y se dictan otras disposiciones

ARTICULO 1. Decrétase la construcción de las siguientes obras en la ciudad de Cartagena, que se declaran, para todos los efectos legales, de utilidad pública:

Primera. La limpia, canalización y angostamiento de los caños de la bahía, desde el punto en que el mar entra a ella por el canal Juan Angola, hasta el lugar donde los caños salen a la bahía plena, en jurisdicción del Corregimiento de La Quinta, cruzando El Cabrero, los puentes de El Espinal, del Pie del Cerro y el Manga-Popa.

Segunda. Terraplenado y urbanización de las orillas de los caños de Cartagena, terraplenado de las orillas nortes de la bahía de Las Animas y construcción de Avenidas entre las urbanizaciones y los canales.

Tercera. Terraplenado de la zona comprendida entre el extremo del antiguo muelle de La Machina y la punta de muralla que cierra el patio del cuartel de Cartagena. Este sector de la obra se hará de acuerdo con su aplicación al ensanche de la base naval.

(...)

ARTICULO 7. El Gobierno Nacional trazará los planos de la urbanización de las orillas de los caños de Cartagena y de la Bahía que sean terraplenadas, y venderá los lotes de dicha urbanización en la forma que lo estimare conveniente.

ARTICULO 8. El Gobierno Nacional queda autorizado para contratar con las personas que deseen adquirir los lotes de las urbanizaciones a que se refiere la presente Ley, en forma que el precio de compra pueda ser pagado parcial o totalmente con el trabajo que el comprador verifique para realizar el terraplenado y arreglo del lote que haya escogido, sometiéndose a las condiciones y planos que el Gobierno le indique.

ARTICULO 9. El Gobierno procederá a llevar a cabo las obras de que trata la presente Ley, con los recursos que apropie el Congreso y con el producido de las ventas de los lotes urbanizados, de que trata el inciso 2 del artículo 1, con destinación exclusiva para este fin”.

2. Decisión

Declararse **INHIBIDA** para proferir un pronunciamiento de fondo en relación con los artículos 1, 7, 8 y 9 de la Ley 62 de 1937, por haberse configurado la carencia actual de objeto.

3. Síntesis de los fundamentos

El actor señaló que los artículos 1, 7, 8 y 9 de la Ley 62 de 1937 desconocían las disposiciones constitucionales relacionadas con la imprescriptibilidad, inembargabilidad e inalienabilidad de los bienes de uso público (artículo 63 de la C.P.), la protección del espacio público (artículo 82 de la C.P.) y la conformación del territorio nacional (artículo 102 de la C.P.), al indicar que un Estado Social de Derecho debe “cuidar de manera diligente o solícita la integridad del espacio público y su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”, el cual resultaba presuntamente afectado por la norma preconstitucional demandada, al permitir la venta y urbanización de ciertos lotes derivados del relleno o terraplén de orillas de los caños y bahías de la ciudad de Cartagena.

La Corte verificó que, si bien la demanda cumplió a cabalidad con cada uno de los requisitos formales exigidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el curso del trámite de esta acción pública de inconstitucionalidad: **(i)** algunos intervinientes solicitaron inhibición por derogatoria de la ley bajo control por su abierta incompatibilidad con la legislación ambiental, **(ii)** se constató que al tratarse de una norma preconstitucional expedida hace 82 años para la construcción específica de unas obras de utilidad pública, en unas áreas determinadas y con una fuente precisa de financiación, la misma no se encuentra produciendo efectos al operar el fenómeno de agotamiento de objeto y, **(iii)** como resultado del estudio iniciado desde el año 2013 por el Ministerio de Justicia y del Derecho, se radicó el proyecto de ley 199/18 – Senado y 169/18 – Cámara -pendiente de sanción presidencial- en cuyo artículo 3 el legislador dispuso expresamente la pérdida de vigencia y exclusión del ordenamiento jurídico de varios cuerpos normativos -dentro de ellos, la Ley 62 de 1937-, al verificar que los mismos alcanzaron la finalidad para la cual fueron expedidos, sin que el

jefe del sector vivienda - construcción presentara oposición frente a su depuración. De todo ello resultó evidente que la ley no contaba materialmente con la capacidad de seguir proyectando sus efectos jurídicos con posterioridad al agotamiento de su objeto.

Adicionalmente, se constató que la Ley 62 de 1937 perdió vigencia *formalmente* al agotar la finalidad por la cual fue expedida, tal y como se verificó, y *materialmente*, por un lado, destacó que la aplicación de una norma por parte de autoridades administrativas (por ejemplo, subcontrataciones) o judiciales, no equivale a dotar de ultractividad a una ley que perdió vigencia, pues dicha competencia es exclusiva del Congreso de la República, y por otro, cumplió la finalidad prevista por el legislador preconstitucional al referirse a la construcción de ciertas obras de utilidad pública en unas áreas específicamente determinadas dentro de la ciudad de Cartagena y en el marco de unas precisas fuentes de financiación.

Por las anteriores razones, la Corte consideró que no era competente para pronunciarse de fondo sobre la misma. En consecuencia, se declaró inhibida por presentarse el fenómeno de carencia actual de objeto.

4. Aclaraciones de voto

La Magistrada **Diana Fajardo Rivera** y el Magistrado **José Antonio Lizarazo Ocampo** se reservaron la posibilidad de presentar eventuales aclaraciones de voto frente algunas consideraciones de la parte motivan.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta