



Bogotá, D.C., - 2 ABR 2019

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.



REF: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 24 y 25 de la Ley 1930 de 2018 “[p]or medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”

Demandante: Ramón Leal Leal

Magistrado Ponente: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Expediente: D-13054

Concepto 006552

De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 242 y el numeral 5 del artículo 278 de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Ramón Leal Leal¹, quien en ejercicio de la acción pública prevista en el numeral 6 del artículo 40 Constitucional, y numeral 1 del artículo 242 *ibídem*, solicita que se declare la inexecutable de los artículos 24 y 25 (parciales) de la Ley 1930 de 2018, cuyos textos se transcriben a continuación y se subraya lo demandado:

“LEY 1930 DE 2018²

(julio 27)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA

[...]

CAPÍTULO IV.

FINANCIACIÓN Y DESTINACIÓN DE RECURSOS.

[...]

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

¹ Si bien el demandante formuló la acción en calidad de Representante Legal de la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible -ASOCARS-, también aludió a su condición de ciudadano y al ejercicio del derecho consagrado en el artículo 40.6 de la Carta Política. En tal sentido, se entienden cumplidas las exigencias que condicionan el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, razón como demandante al señor Ramón Leal y no a la entidad que afirma representar.

² Diario Oficial No. 50.667 de 27 de julio de 2018.

donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren.

2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:

a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a las que trata el literal siguiente;

b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentran en el embalse;

Cuando los municipios y distritos en donde se encuentren instaladas las plantas hidroeléctricas, no sean parte de la cuenca o del embalse, recibirán el 0.2%, el cual se descontará por partes iguales de los porcentajes de que tratan los literales a) y b) anteriores.

Cuando los municipios y distritos sean a la vez cuenca y embalse participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral segundo del presente artículo.

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 Naturales serán transferidos directamente a la Subcuenta de Parques Naturales.

Estos recursos solo podrán ser utilizados por municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental. (...)

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. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, se destinarán de la siguiente manera: (...)

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. (...)”.

1. Planteamientos de la demanda

A juicio del demandante, los artículos 24 y 25 (parciales) de la Ley 1930 de 2018 desconocen el Preámbulo, y los artículos 1, 29, 113, 150, 157, 158, y 338 Constitucionales³, así como el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH).

De manera general, sostiene que la Ley 1930 de 2018 resulta regresiva en cuanto al establecimiento de medidas de protección de los ecosistemas, debido a que “en la última etapa del proceso legislativo se incluyeron apartes que tienen la vocación

³ Aunque en la parte introductoria de la acción se mencionó, además, la vulneración de los artículos 160 y 161 Superiores, la misma no se sustentó en el desarrollo de los cargos formulados.



Concepto 006552

de producir un evidente detrimento de los recursos propios” de las Corporaciones Autónomas Regionales (en adelante CAR), las cuales son instancias constitucionalmente “encargadas de la conservación y manejo del ambiente y de los recursos naturales” (artículo 317.2 Superior), que por ley administran los recursos naturales y el medio ambiente en el territorio nacional (artículo 33, Ley 99 de 1993), y que “son las entidades a las que más funciones se les asignan” en la norma demandada.

Igualmente, afirma que el cumplimiento de la misión de las CAR (que incluye la gestión de los páramos) “es en gran medida posible, gracias a los recursos provenientes de las Transferencias del Sector Eléctrico – TSE, que son el segundo recurso propio más importante de las CAR, después del porcentaje ambiental”, y que la Unidad de Parques (“Parques Nacionales Naturales” no existe como entidad) es una institución central, adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la que se deben apropiar recursos del Presupuesto General de la Nación o asignar nuevas rentas, “en lugar de ponerla a competir por las rentas que la ley le ha asignado a las (...) CAR”.

Considera, entonces, que no tiene sentido que la ley tendiente a fortalecer el manejo integral de los páramos, “en lugar de asignarles mayores recursos a las entidades que tienen mayor responsabilidad sobre estos ecosistemas, se los vuelvan inciertos”, pues estos medios son insuficientes para cumplir las funciones asignadas de manera creciente en el desarrollo legislativo. Así:

“Los recursos nuevos que proponía el proyecto de ley para la conservación de los páramos, y que provendrían de un incremento de un 1% de las Transferencias del Sector Eléctrico - TSE, se aprobaron en los dos debates de Cámara y en el primero de Senado, pero se eliminaron en el último debate del Senado. De otra parte, a pesar de que se eliminó el incremento, se mantuvo un aparte que estaba referido a ese incremento, que dispone que los recursos que se destinaran a los páramos, que eran los que resultarían de ese 1% adicional, se giraran al FONAM, que es una cuenta adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es decir una cuenta del Presupuesto General de la Nación. El resultado es entonces que con ello, no sólo no se incrementó el porcentaje de la TSE para financiar la protección de los páramos, sino que se terminaron centralizando unos recursos que desde la ley 99 de 1993 forman parte de las rentas propias de las CAR, entidades a las que la Constitución de 1991 dotó de una especial autonomía, y, dada la falta de claridad de la ley, se puso a las CAR a (...) competir por dicha renta con otra entidad.

En efecto, en el primer debate de Senado se introdujo una modificación que no había sido discutida en los debates en Cámara, que no guarda ninguna relación con el proyecto de ley y que de manera confusa dispone que dichas transferencias pertenecerán en adelante a las Corporaciones Autónomas Regionales o a Parques Nacionales Naturales, que por demás no existen como institución (...).

Con ello el Congreso dejó implícitamente en manos del poder Ejecutivo la facultad de decidir a quién pertenece dicha contribución, pero sin la necesaria claridad que debe acompañar a las leyes, de manera que los actos del Ejecutivo sean el desarrollo preciso de lo que dispuso el legislador. Luego, además de lo inconveniente de la decisión, estamos entonces ante la evidencia de la violación de los principios de consecutividad, unidad de materia, legalidad, legalidad tributaria, certeza tributaria, separación de los poderes, progresividad y autonomía.”

A partir de esta consideración general, el demandante propone los siguientes cargos.

1.1. Cargos contra el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 (al modificar el numeral 1 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993).

1.1.1. *Vulneración del Preámbulo, y de los artículos 1 y 29 Constitucionales.*

El accionante afirma que la disposición no define en concreto la instancia a la que se destinan las transferencias ordenadas (si a las CAR o a Parques Nacionales Nacionales), lo que infringe las normas constitucionales al no ofrecer un “marco jurídico que garantice un orden económico y social justo, en la medida en que los actos que desarrollen la disposición legal no podrán fundarse en la preexistencia de una norma cuya nitidez no ofrezca duda”, y desconoce la claridad que exige el principio de legalidad⁴.

1.1.2. *Vulneración de los artículos 157 (numerales 2 y 3) y 158 Superiores.*

De acuerdo con lo expuesto por el demandante, la modificación normativa fue introducida en los debates de Senado, sin discusión previa en la Cámara de Representantes, y sin que tenga relación con la materia del proyecto de ley. En concreto, afirma que:

“La inclusión de Parques Nacionales Naturales como eventual sujeto activo de las transferencias del sector eléctrico, se produjo cuando aún formaba parte del texto el incremento del 1% de las transferencias con destino a la protección de los páramos. Se hizo sin ninguna explicación, pero con el evidente propósito de dotarlos de recursos, independientemente de lo que se destinara a la protección de los páramos. No fue debatido en Cámara, razón por la que se violan los numerales 2 y 3 del artículo 157 y con ello el principio de consecutividad. Y también se viola el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la C.P., por la ausencia de relación con la materia de la ley, así se haya tratado de forzar en el texto de la conciliación con una redacción ininteligible que traslapa un texto

⁴ En cita, Sentencia C-710 de 2010.



Concepto 006552

*suprimido y referido al destino que se le debe dar a los recursos, al texto en el que se define quien es el titular de los mismos*⁵.

1.1.3. Vulneración del numeral 12 del artículo 150 Constitucional.

Este argumento se centra en sostener que, debido a que en la norma acusada el legislador no definió el sujeto activo de la contribución (elemento esencial), será el Gobierno Nacional quien lo determine, en desconocimiento de la separación de poderes pues se trata de una *“definición que sólo corresponde hacer al Congreso en los términos del artículo 338 superior”*.

1.1.4. Vulneración del artículo 338 Constitucional.

En la demanda se sostiene que la ley no fija criterio alguno para determinar a qué entidad destinar la contribución, si a la CAR o a Parques Naturales Nacionales, ni en qué proporción, aspectos que no se pueden definir mediante reglamento ya que excedería la potestad reglamentaria o contravendría el principio de legalidad democrática, pues la disposición incluye dos posibles sujetos activos de la contribución. Lo anterior, crea una confusión que se enfrenta a la certeza tributaria⁶, y deriva en la potencial *“inseguridad jurídica que podría fomentar la evasión porque el sujeto pasivo podría sostener que no sabe a quién le debe pagar”*.

En tal sentido, arguye que se vulneran los principios de certeza del tributo y reserva legal en materia tributaria, pues según el artículo 338 Superior solo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales son competentes para decidir estas materias, Aduce además que la definición ambigua de los sujetos activos del tributo es insuperable *“por la ausencia total de criterios contenidos en la ley en cuestión, para hacerlo”*⁷.

1.2. *Contra el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 (al modificar el numeral 2 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993), y el artículo 25 ibídem.*

Para el actor, se vulneran los artículos 1, 113 y 150 (numeral 7) Constitucionales, y los artículos 2.1 del PIDESC y 26 de la CADH, al establecer en el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 que *“[l]os recursos destinados a la conservación de paramos serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental (FONAM)”*, y al establecer, en el artículo 25 *ibídem*, que un porcentaje de recursos proveniente del recaudo de las tasas por utilización de agua se destinará

⁵ En cita, Sentencias C-702 de 1999, C-026 de 2018 y C-531 de 1995.

⁶ En cita, Sentencias C-594 de 2010 y C-987 de 1999.

⁷ Según menciona: *“[n]i el texto de la ley en los apartes relacionados, ni las ponencias para primero y segundo debate en el Senado (...) incluyeron explicación alguna del propósito de la modificación que se incluyó en esa oportunidad, de manera que se pueda tener elementos que resulten útiles para que mediante reglamento se hagan las precisiones necesarias, porque con esas orientaciones se podría satisfacer la exigencia de Reserva de ley”*.

prioritariamente 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”*.

Lo anterior, dada la importancia constitucional de la autonomía de las CAR (artículos 1 y 317 Superiores), particularmente en relación con el poder ejecutivo, como desarrollo de la República democrática y como *“la fórmula más idónea para garantizar la imparcialidad con la que aspiran a contar los ciudadanos en materia tan sensible”*⁸ -manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables-

En tal sentido, arguye que la vulneración de la autonomía de las CAR (consagrada en el numeral 7 del artículo 150 Constitucional) implica *“una vulneración a la consagración de una república democrática”* (artículo 1 Superior) y a la definición de la estructura del Estado (artículo 113 Constitucional), ya que *“la ejecución de sus funciones no puede sujetarse a la intermediación, ni a la voluntad del poder ejecutivo, de manera que ponga en cuestión la existencia y condición de autónomos de estos entes”*, no obstante la colaboración armónica de los diferentes órganos del poder.

Así, afirma que el enunciado acusado del artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 infringe las referidas disposiciones, pues afecta el núcleo esencial de la autonomía de las CAR *“en la medida en que la disponibilidad de esos recursos va a estar sujeta a la voluntad del MADS, que además no recibe de la ley ninguna orientación para hacerlo”*, y que estos entes no tendrán el manejo de los recursos para la ejecución de sus funciones, pese a que *“[l]as transferencias del sector eléctrico que consagra el artículo 45 de la ley 99 de 1993, son parte de sus rentas propias de acuerdo con lo señalado por el artículo 46 de la misma ley, y deben ser manejadas autónomamente”*⁹.

Igualmente, sostiene que esta disposición no es proporcional *“porque no constituye el medio idóneo para recaudar los recursos que se destinarán a la protección de los páramos por parte de las propias CAR”*, ni necesaria porque *“[l]as CAR deben destinar cuantiosos recursos para el manejo y conservación de ecosistemas frágiles y, por tanto, sujetos a especial protección (sin que se hubiera) requerido de la intervención tutelar del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que además es contraria a su autonomía”*.

Encuentra, además, que centralizar los recursos destinados al manejo de los distintos ecosistemas no es conveniente ni razonable; considerando los principios de manejo ambiental, que el presupuesto de las CAR es aprobado por su Consejo

⁸ En cita, Sentencia C-1340 de 2000.

⁹ En cita, Sentencia C-275 de 1998.



Concepto 006552

Directivo (del que hacen parte los representantes de los gobiernos departamentales y municipales, de las minorías étnicas y de la sociedad civil), y que el FONAM forma del presupuesto general de la Nación.

De otra parte, expone que se vulneran los principios de progresividad y no regresividad (artículo 26 de la CADH) ya que *“el manejo autónomo de los recursos de las CAR, es connatural a su autonomía, que ya fue consagrada en la constitución y en la ley y que ha sido consolidada por reiterada jurisprudencia constitucional”*, pero la disposición demandada conlleva a que *“serán intermediados estos recursos por el MADS, ministerio al que se encuentra adscrito el FONAM”*, desatendiendo la instrucción constitucional *“de reglamentar la creación y funcionamiento de las (CAR) dentro de un régimen de autonomía”*¹⁰ (administrativa, orgánica y financiera)¹¹.

Con estos mismos argumentos sustenta la inconstitucionalidad del artículo 25 de la Ley 1930 de 2018, ya que versa sobre los recursos provenientes de las tasas por utilización de aguas, previstas en el artículo 43 de la ley 99 de 1993, y que *“también están dentro del título VII referido a las rentas de las (CAR) y constituyen recursos propios de las mismas de acuerdo con lo previsto por el artículo 46 de la misma ley y del mismo título, y que trata del Patrimonio y rentas de las CAR.”*¹²

De tal manera, insiste en el régimen autónomo de las CAR derivado de los artículos 113, 150 (numeral 7) y 317 Superiores y desarrollado en la jurisprudencia¹³, así como en la función del Congreso de regular su creación y funcionamiento en ese mismo marco. Concluye que la Ley 1930 de 2018 infringe los artículos 2.1 del PIDESC y 26 de la CADH, ya que *“resulta ser regresiva y no progresiva por generar un evidente detrimento de los recursos propios de las autoridades ambientales regionales”*, cuya función se orienta *“a la satisfacción de los derechos al ambiente sano, al equilibrio ecológico, al desarrollo sostenible, a la diversidad biológica, a la adecuada planeación del aprovechamiento de los recursos naturales etc.”*.

2. Problemas jurídicos

¹⁰ En cita, Sentencias C-994 de 2000, C-894 de 2003, C-554 de 2007, y C-462 de 2008.

¹¹ En cita, Sentencia C-570 de 2012.

¹² En cita, Sentencia C-275 de 1998.

¹³ En cita, sentencia C-035 de 2016. Explica que la autonomía administrativa u orgánica *“se materializa en su carácter de entidades públicas del orden nacional, al no pertenecer a ninguna rama del poder público, no estar adscritas ni vinculadas a ministerio o departamento administrativo alguno, y no estar atadas al control jerárquico por parte del gobierno nacional”*, que la autonomía política *“se da en razón de lograr una mayor y efectiva participación de las regiones en los temas ambientales que acaecen en sus territorios, y es así como las CAR son entidades del orden nacional con jurisdicción regional, (...)”*. La autonomía financiera y patrimonial, por su parte, *“radica en un conjunto de rentas asignadas a estas entidades que integran su presupuesto, y que se dividen en recursos propios y en recursos de la nación. Los primeros hacen referencia al porcentaje o sobretasa del impuesto predial, las transferencias del sector eléctrico, las tasas y otras enlistadas (...) Los segundos se concentran en aquellos transferidos del presupuesto general de la nación, regidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto. No es aceptable, entonces que se establezcan transferencias al revés: de los entes autónomos o de los entes descentralizados a la Nación.”*.

Conforme a los planteamientos de la demanda, para el Ministerio Público los problemas jurídicos que debe resolver la Corte Constitucional en este caso se pueden formular así:

2.1. ¿La inclusión de la expresión “o para Parques Nacionales Naturales” en el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 (modificadorio del numeral 1 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993), desconoce los principios de consecutividad (numerales 2 y 3 del artículo 157 Constitucional), y de Unidad de materia (artículo 158 Constitucional)?

2.2. ¿ El precepto legal acusado contenido en el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 (modificadorio del numeral 1 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993), vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 29, 150 (numeral 12) y 338 Constitucionales, en la medida en que el legislador dispuso que “[l]as empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios”, transferirán un porcentaje “de las ventas brutas de energía por generación propia”, para las CAR “o para Parques Nacionales Naturales”?

2.3. ¿ Los preceptos legales acusados contenidos en los artículos 24 de la Ley 1930 de 2018 (modificadorio del numeral 2 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993) y 25 *ibídem* vulneran los artículos 1, 113 y 150 (numeral 7) Constitucionales, 2.1 del PIDESC y 26 de la CADH, al establecer que los recursos destinados a la conservación de páramos serán transferidos al Fondo Nacional Ambiental?

3. Análisis constitucional

Para efectuar el estudio de constitucionalidad, se analizará el cargo que se sustenta en posibles vicios de procedimiento, para luego evaluar los restantes.

3.1. Cargo contra el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 (modificadorio del numeral 1 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993) por desconocimiento de los principios de consecutividad y de unidad de materia (artículos 157 y 158 Constitucionales – Problema jurídico 2.1

Como el cargo por desconocimiento del principio de consecutividad es un vicio de forma¹⁴, y estas acciones “*caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto*” (numeral 3 del artículo 242 Constitucional), corresponde verificar si ha operado el fenómeno de la caducidad.

¹⁴ Sentencia C-285 de 2017. Magistrado Sustanciador: Alberto Rojas Ríos.



Concepto 006552

Al respecto, la demanda se dirige contra los artículos 24 y 25 de la Ley 1930 de 2018, publicada el 27 de julio de 2018 (Diario Oficial 50.667) y que, según la documentación allegada¹⁵, la misma se interpuso el 19 de diciembre de 2018. En estos términos, se concluye que la acción fue presentada dentro del término establecido, y es procedente avanzar en el examen de fondo del cargo.

Para resolver el problema jurídico planteado, es necesario observar que el accionante sostiene que en el trámite legislativo surtido se incluyó un nuevo texto no debatido en la Cámara -“Parques Nacionales Naturales como eventual sujeto activo de las transferencias del sector eléctrico”-, y considerar el alcance del postulado que se invoca como desconocido.

El artículo 157 Constitucional¹⁶ exige que los proyectos de ley se aprueben en primer debate en las respectivas comisiones, y en segundo en las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, esto es, en cuatro debates y salvo las excepciones constitucionales o legales. Al tiempo, el artículo 160 Superior¹⁷ permite que durante el segundo debate cada cámara introduzca al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones necesarias, las cuales se deben referir a materias discutidas en el primer debate.

De esta manera, la Corte ha señalado que “*existe una relación de complementariedad entre los principios de consecutividad y de identidad relativa, puesto que esta última es un límite constitucional a aquella facultad del Congreso de introducir cambios a los proyectos de ley, flexibilizándose el trámite legislativo que se orienta a partir de los postulados del principio de consecutividad*”¹⁸, y:

“[M]ientras que el principio de consecutividad se refiere específicamente al hecho de que la materia o tema de la que tratan las disposiciones aprobadas haya estado presente a lo largo de los cuatro debates previstos en la norma superior, el de identidad flexible es el que permite que dicha presencia permanente durante el tránsito legislativo se tenga por cumplida no obstante el hecho de que los textos o contenidos normativos no hayan sido exactamente los mismos a lo largo de tales debates, en razón a la introducción de modificaciones parciales o la combinación de distintas propuestas surgidas durante el decurso del trámite legislativo, en desarrollo de la deliberación democrática. (...)”¹⁹.

¹⁵ Sello de recibido, coincidente con la información publicada en la página institucional <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/proceso.php>. (Consulta en línea, marzo de 2019).

¹⁶ “**ARTICULO 157.** Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: (...) **2.** Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. **3.** Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. (...)”.

¹⁷ “**ARTICULO 160.** (...) Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. (...)”.

¹⁸ Sentencia C-726 de 2015. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹ Sentencia C-386 de 2014. Magistrado ponente: Andrés Mutis Vanegas.

Así las cosas, para examinar el cargo formulado es preciso observar los principios de consecutividad y de identidad flexible en su relación conexas, de modo que lo relevante es analizar si el tema al que se refiere la adición fue discutido y aprobado durante el debate previo, y no la inclusión *per sé* de una nueva expresión.

Para este fin, conviene atender el conjunto de subreglas constitucionales elaborado por la jurisprudencia, sobre el principio de consecutividad, así:

*“(i) los proyectos de ley deben haber sido discutidos y aprobados tanto en comisiones como en las plenarias de ambas cámaras, previsión que la Corte ha denominado como la ‘regla de los cuatro debates’; (ii) Las Comisiones y las Plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.; (iii) Ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto; y, (iv) La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración.”*²⁰.

Por su parte, el principio de identidad flexible exige analizar si los cambios introducidos se refieren a temas tratados y aprobados en el primer debate, y si dichos asuntos guardan estrecha relación temática con el contenido del proyecto, pues no es permitido incluir temas autónomos, nuevos y separables. Para ello, la Corte ha fijado como criterios materiales:

*“(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.”*²¹.

Efectuadas las anteriores precisiones, y no obstante no haberse allegado al expediente copia de la totalidad de Gacetas del Congreso que dan cuenta del trámite legislativo, la Procuraduría encuentra que la **financiación y destinación** de recursos se incluyó como uno de los temas principales del proyecto que originó la Ley 1930 de 2018²². En efecto, en la enmienda del informe de ponencia para primer

²⁰ Sintetizadas, entre otras, en la Sentencia C-285 de 2017.

²¹ Sentencia C-726 de 2015. En cita, Sentencia C-537 de 2012.

²² Presentación del Proyecto de Ley 126 de 2016. Gaceta del Congreso 683 de 2016.



Concepto 006552

debate, se sostuvo que el capítulo correspondiente *“avanza sobre los mecanismos financieros para la implementación no solo de la ley sino, sobre los proyectos contemplados en ella como parte del componente poblacional”*, mediante el *“desarrollo de un conjunto de instrumentos financieros”* (*“que pueden incluir el pago por servicios ambientales, o tasas por uso de agua”*), y compensaciones²³.

En la Exposición de Motivos del proyecto de ley presentado se consideró:

*“Esta situación muestra la ineludible responsabilidad del Estado y del legislador frente a la protección de los ecosistemas de páramos. (...) (...) En ese sentido este proyecto de ley intenta resolver un problema fundamental: sobre el entendido de la importancia de los ecosistemas de páramos para el país, ¿Cómo hacer compatibles la preservación, conservación y restauración de estas zonas con el reconocimiento de las poblaciones que habitan estas zonas y el desarrollo productivo sostenible? Para responderlas el proyecto (...) intenta armonizar las distintas disposiciones normativas existentes tratando de dar un mayor rigor jurídico y técnico a la conservación y protección de los complejos de páramos y los ecosistemas de páramos en Colombia. Para ello plantea la necesidad de construir una línea de base ambiental, de establecer una escala cartográfica y un plazo para delimitar y zonificar estos ecosistemas, e intenta incorporar un conjunto de definiciones y clasificaciones que permitan avanzar en la protección de los páramos en concordancia con la Ley 99 de 1993.”*²⁴.

En particular, la modificación del artículo 45 de la Ley 99 de 1993 se incluyó en el texto propuesto para Primer Debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes²⁵ y en el Informe de Ponencia para Segundo Debate presentado para consideración y discusión en la Plenaria de la misma célula²⁶. Esta modificación incluyó el incremento del porcentaje total de las correspondientes transferencias (7%) y el texto completo de dicho artículo (con los numerales que lo integran).

La iniciativa distribuía el porcentaje de transferencias, en su generalidad, así: el 3% para las CAR, el 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, y el *“1% para la conservación de páramos, recursos que serán transferidos a la subcuenta creada para tal fin en el Fondo Nacional Ambiental*

²³ Gaceta del Congreso 466 de 2017. Enmienda del Informe de Ponencia para Primer Debate.

²⁴ Presentación del Proyecto de Ley 126 de 2016. Gaceta del Congreso 683 de 2016.

²⁵ Gaceta del Congreso 466 de 2017.

²⁶ Gaceta del Congreso 186 de 2018.

(Fonam)", este último como adición al artículo 45 de la Ley 99 de 1993²⁷. Con estas características, la propuesta fue aprobada en Sesión Plenaria²⁸.

Según el Informe de Ponencia para Primer Debate presentado ante la Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República²⁹, la iniciativa modificatoria del artículo 45 incluyó la expresión "o para Parques Nacionales Naturales", ahora acusada, y mantuvo la transferencia del 1%, y aclaró que "en el caso donde los páramos se encuentren dentro del Sistema Nacional de Parques Nacionales serán transferidos directamente a la Subcuenta de Parques Nacionales".

Esta propuesta se encuentra en el texto presentado a la Plenaria del Senado para Segundo Debate³⁰, instancia en la cual se abordó la discusión en concreto³¹, ante la proposición modificatoria de los numerales 1 y 2 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993 para la conservación de páramos. Finalmente, se observa el Informe de Conciliación al Proyecto de Ley, presentado ante las Plenarios del Senado y la Cámara de Representantes incorporó la disposición discutida³².

Con fundamento en lo expuesto, se encuentra que el proyecto de ley presentado cumplió con los cuatro debates establecidos en el procedimiento legislativo y en el artículo 157 de la Constitución. En cuanto a la relación conexas con el principio de identidad flexible, la adición de la expresión acusada no desconoció los mencionados principios, pues se incorporó para precisar aspectos de una materia central tratada en el proyecto, comprendida dentro de lo previamente debatido, y que corresponde con el objeto de la iniciativa en su conjunto.

En efecto, desde la propuesta presentada para Primer Debate en la Comisión de la Cámara se incluyó la modificación del artículo 45 de la Ley 99 de 1993 (con sus numerales), como parte del capítulo encaminado a adoptar mecanismos financieros

²⁷ El artículo original, modificado por la Ley 1450 de 2011, disponía en lo pertinente: "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 manera siguiente: 1. El 3% para las Corporaciones Autónomas Regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y del área de influencia del proyecto. 2. El 3% para los municipios y distritos localizado en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera: (...)".

²⁸ Según Gacetas del Congreso 240 y 592 de 2018.

²⁹ Proyecto de Ley 233 de 2018 Senado, 126 de 2016 Cámara. Gaceta del Congreso 407 de 2018.

³⁰ Gaceta del Congreso 471 de 2018.

³¹ Gaceta del Congreso 872 de 2018. (Intervención del Senador Manuel Guillermo Mora Jaramillo): "Y el artículo 24 habla precisamente de los porcentajes, del 3% de corporaciones y municipios inscritos, sin irle a incrementar como estaba anteriormente, sino manteniendo hoy como está en la ley, sin incrementar esos recursos, sino al contrario, que permita que las corporaciones autónomas puedan invertir en la recuperación de los páramos, en la recuperación del recurso hídrico. (...)". (Intervención del Senador Álvaro Uribe Vélez): "(...) Nos parece que el país necesita la protección del páramo y resolver buscar caminos para resolverles el nivel de vida a las comunidades que allí han estado históricamente. Simplemente queríamos hacer estas anotaciones; el país lo han encarecido mucho porque se va a subir más el sistema de regalías a las hidroeléctricas o a las térmicas. Si necesitan dedicar algo a los páramos, que nos parece bien, sáquenlo de ese 6 o de 4% que hay hoy, pero este es un país muy caro para trabajar. (...)".

³² Informe de conciliación suscrito por el Senador de la República y Representante a la Cámara, integrantes de la Comisión de Conciliación. Gaceta del Congreso 484 de 2018.



Concepto 006552

que permitieran cumplir con el objeto de la ley. Bajo esta comprensión, aunque en la iniciativa original no se adicionó a Parques Nacionales Naturales en el numeral 1 de la disposición, la discusión sobre el porcentaje de las respectivas transferencias y los sujetos activos de la misma no son temas autónomos, pues se pueden presentar distintos supuestos de hecho frente a la existencia de páramos y la necesidad de su protección efectiva en todos los casos³³. Y es que no se puede pasar por alto que Parques Nacionales Naturales de Colombia es una Unidad Administrativa Especial a la cual corresponde “*administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales*” y que algunos páramos integran en este sistema (Decreto 3572 de 2011 artículos 1 y 2).

Por su parte, en relación con el principio de unidad de materia es importante destacar que su vulneración constituye un vicio procedimental con entidad sustancial, lo que obliga a “*examinar el contenido normativo de la disposición acusada, con el fin de verificar que éste guarde coherente relación con el estatuto legal del cual hace parte*”³⁴.

Dicho esto, los argumentos expuestos sustentan además la observancia del principio de unidad de materia, en la medida en que la expresión acusada guarda consonancia con el cuerpo y con el objeto de la ley discutida. Es decir que se puede determinar razonablemente su conexidad (causal, teleológica, temática o sistemática) con la materia general que inspiró la iniciativa legislativa.

Así las cosas, la inclusión de la expresión “*o para Parques Nacionales Naturales*” en el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 (modificadorio del numeral 1 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993), no desconoce los principios de consecutividad (en conexidad con identidad flexible) ni de unidad de materia.

3.2. Cargo contra el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 (modificadorio del numeral 1 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993) por vulneración del Preámbulo y de los artículos 1, 29, 150 (numeral 12) y 338 Constitucionales – Problema jurídico 2.2

Para el demandante, el precepto acusado no define con claridad la instancia destinataria de las transferencias ordenadas, en contravía de la garantía de un orden económico y social justo (Preámbulo, y artículos 1 y 29 Superiores) y, por ser el sujeto activo de la contribución un elemento esencial que corresponde definir al Congreso, será necesario que el Gobierno Nacional lo determine, sin contar con

³³ De acuerdo con lo expuesto en el trámite legislativo: “*Un aspecto importante respecto de la protección de los páramos en el país es que solo el 45% del área total de páramos identificada en 2013 se encuentra protegido bajo alguna de las categorías del SINAP. De esta área, el 38% del total de páramos, se encuentran en la categoría de Sistema de Parques Nacionales Naturales y Parques Nacionales Regionales y el 4% del total, se encuentra protegida como Reservas Forestales Protectoras, Nacionales y Regionales. Finalmente, el 3% se encuentra protegido dentro de las categorías de Distritos de Manejo Integrado, de Conservación de Suelos, áreas de recreación y Reservas de la Sociedad Civil.*”, Gaceta del Congreso 466 de 2017.

³⁴ Sentencia C-285 de 2017. Magistrado Sustanciador: Alberto Rojas Ríos.

criterio legal alguno para resolver la ambigüedad generada, lo que desconoce la separación de poderes (numeral 12 del artículo 150 Constitucional), y la certeza y reserva legal en materia tributaria (artículo 338 Superior).

En estos términos, el Ministerio Público, advierte que el cargo principal formulado, objeto de análisis, se sustenta en la transgresión al principio de legalidad tributaria, que a su vez se refleja en la vulneración de otros preceptos. Por tanto, se procederá a resolver el cargo, y al hacerlo, se analizarán las demás vulneraciones discutidas.

Ahora bien, aunque el accionante propone su análisis en relación con la expresión "o para Parques Nacionales Naturales", debido a que el cargo ofrece elementos claros de discusión constitucional, la Procuraduría estima pertinente aplicar el principio *pro actione* en el análisis de sus argumentos, para garantizar así el acceso a la administración de justicia.

Igualmente, teniendo en cuenta el inciso tercero del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, se estima que para resolver de fondo el asunto planteado es necesaria la integración normativa de la totalidad del numeral 1 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018. Lo anterior, ya que en este caso se demanda un fragmento normativo que, aunque comprensible, no puede ser estudiado de forma independiente del conjunto normativo del cual forma parte, lo que hace necesario analizar la proposición jurídica completa.

Es decir que en este cargo se estudia el precepto legal del artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 modificatorio del numeral 1 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993: "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 existieren."

En los anteriores términos, se analizará el cargo formulado teniendo en cuenta lo expuesto por la Corte Constitucional en relación con el principio de legalidad tributaria:

"Así, se reafirman los elementos centrales de la legalidad tributaria, a saber: (i) la necesaria representación popular en el establecimiento de los tributos; (ii) la certeza del tributo, que implica la fijación clara y precisa de todos y cada uno de los elementos del mismo; (iii) la ausencia de soberanía fiscal en cabeza de las entidades territoriales; y (iv) la posibilidad de que las entidades territoriales, con base en su autonomía, regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley.

10. Ahora bien, el principio en comento está intrínsecamente relacionado con la certeza tributaria. Sobre el particular, la jurisprudencia ha señalado que si bien las normas fiscales, y en general, toda disposición jurídica, conserva un grado de indefinición



Concepto 006552

derivada del hecho de estar expresada en lenguaje natural, en todo caso resulta necesario que el Legislador fije, de la manera más precisa posible, los elementos estructurales de los tributos, a efectos de cumplir con el mandato que se deriva del principio de legalidad objeto de examen. En otras palabras, el mandato constitucional que se deriva del principio de certeza consiste no en la definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino en la prohibición de su indefinición, contraria a lo preceptuado en el artículo 338 de la Constitución. (...)

En consecuencia, la inexecutable por infracción del principio de certeza tributaria concurre cuando de la prescripción dispuesta por el Legislador no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. Como lo ha considerado este Tribunal, 'solo cuando la falta de claridad sea insuperable se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria'³⁵.

Las Transferencias del Sector Eléctrico, a las que se refiere el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, son contribuciones *"que tienen su razón de ser en la necesidad de que quienes hacen uso de recursos naturales renovables, o utilizan en su actividad económica recursos naturales no renovables, con capacidad para afectar el ambiente, carguen con los costos que demanda el mantenimiento o restauración del recurso o del ambiente"*. Su finalidad compensatoria se suma a un *"respaldo constitucional adicional, en la medida en que todo lo concerniente a la defensa y protección del ambiente es asunto que concierne a los intereses nacionales en los cuales la intervención del legislador está autorizada"*³⁶.

Los elementos esenciales de esta contribución fueron analizados en una oportunidad previa por la Corte³⁷, concluyendo que *"el legislador cumplió con el deber constitucional que le señala el artículo 338 de la Constitución de 'fijar directamente los sujetos activos y pasivos los hechos y las bases gravables y las tarifas' de los tributos"*, disponiendo, entre otros, que *"de acuerdo con los numerales 1, 2 y 3 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993 el sujeto activo, en el caso de las empresas generadoras de energía hidroeléctrica está conformado por: (i) las corporaciones autónomas regionales que tengan jurisdicción en el área donde se ubica la cuenca hidrográfica o embalse; (ii) los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica que surte el embalse, y (iii) los municipios y distritos donde se encuentre el embalse."*

Dicho esto se concluye que el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018, al modificar el numeral 1 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993, varió los sujetos activos de la contribución Transferencias del Sector Eléctrico, uno de sus elementos esenciales,

³⁵ Sentencia C-060 de 2018. Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁶ Sentencia C-298 de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁷ Sentencia C-594 de 2010. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

y dispuso la distribución de los recursos sin establecer con claridad la regla para este fin, no obstante la necesaria observancia del referido principio de legalidad.

En efecto, una lectura del precitado numeral lleva a entender que el 3% de las transferencias se destina para (i) las CAR, (ii) Parques Nacionales Naturales, y (iii) la conservación de páramos en las zonas donde existieren, sin contemplar una regla que permita determinar el sujeto en cada caso, si existe o no alguna preferencia o si la distribución deberá ser equitativa cuando confluyan los supuestos de hecho. Dichas definiciones, como se expuso, hacen parte de la órbita funcional del legislador.

Esta comprensión se suma a las particularidades del trámite del proyecto de ley, analizadas en el acápite anterior. Así, es claro que el legislador buscó establecer mecanismos financieros que redundaran en la conservación de los páramos, y que en el marco de los debates desarrollados se propuso la adición de un porcentaje específico para este fin (el 1%, recursos transferidos a la subcuenta creada en el FONAM). No obstante, se determinó incluir este propósito (de conservación) en el porcentaje del que trata el numeral 1, sin aumentar el total de las transferencias.

De tal manera, la modificación al referido numeral 1 del artículo 45 implica la inclusión de destinatarios de la contribución – para Parques Nacionales Naturales y para la conservación de páramos en las zonas donde existieren – manteniendo el porcentaje asignado (3%), pero sin determinar la manera en que se deberá reconocer.

Según la jurisprudencia constitucional, el principio de certeza tributaria se vulnera cuando en la definición de los elementos esenciales del tributo se acude a expresiones ambiguas o confusas. Lo anterior puede llevar a la declaratoria de inexecutable “cuando la falta de claridad sea insuperable, es decir, cuando no sea posible establecer el sentido y alcance de las disposiciones, de conformidad con las reglas generales de hermenéutica jurídica”³⁸. En este caso no se encuentra una interpretación razonable para definir el sujeto activo, por lo cual la norma vulnera la Constitución.

Así las cosas, en concepto de la Procuraduría, se concluye que el precepto legal acusado contenido en el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 (modificatorio del numeral 1 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993), vulnera el principio de legalidad tributaria, específicamente el numeral 12 del artículo 150 y el artículo 338 Constitucionales, al no definir con claridad la instancia destinataria de las transferencias ordenadas ni la regla para ello, motivo por el cual se solicitará declarar su INEXEQUIBILIDAD.

³⁸ Sentencia C-594 de 2010. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.



Concepto 005552

3.3. Cargo contra el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 (modificatorio del numeral 2 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993) y 25 *ibídem* por vulneración de los artículos 1, 113 y 150 (numeral 7) Constitucionales, 2.1 del PIDESC y 26 de la CADH – Problema jurídico 2.3

En consideración del accionante, las previsiones acusadas deben ser declaradas inexecutable, en la medida en que establecen que los recursos que, por disposición del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, hacen parte de las rentas propias de las CAR - los destinados a la conservación de páramos y los provenientes de las tasas por utilización de aguas -, se deben transferir al FONAM, lo que vulnera su autonomía y constituye una medida regresiva.

Previo al abordaje del problema jurídico, el Ministerio Público estima pertinente resaltar que, de conformidad con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad deben contener las razones por las cuales se consideran vulneradas las disposiciones constitucionales. Se exige que los demandantes formulen verdaderos cargos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas, debiendo estos ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, so pena de existir ineptitud sustantiva de la demanda.

En concreto, los cargos gozan de **certeza** cuando las acusaciones "i) (...) se (realizan) respecto de una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico, y (atacan) la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; ii) (...) no (constituyen) inferencias o consecuencias subjetivas derivadas por el actor respecto de las disposiciones demandadas, al extraer de éstas efectos o implicaciones jurídicas que las normas no contemplan objetivamente dentro de su ámbito normativo"³⁹.

Referente al examen que procede, se observa que la previsión legal discutida por el actor, contenida en el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018, se integra al numeral 2 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el cual hace referencia a las Transferencias del Sector Eléctrico que corresponden al 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, específicamente en remisión a los destinados para la conservación de páramos.

Por su parte, el artículo 25 de la Ley 1930 de 2018 modifica el párrafo 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)⁴⁰, referente a los recursos

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-539 de 2011. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁰ "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,

provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, y al porcentaje destinado de manera prioritaria a la conservación de los páramos.

En esta medida, aunque el accionante remite al artículo 46 de la Ley 99 de 1993 para explicar el vínculo de las referidas disposiciones con los recursos pertenecientes a las CAR, no proporciona argumentos que permitan inferir con certeza las consecuencias que afirma resultarían de dichas normas, esto es, que exista una afectación directa sobre los recursos que autónomamente administran estos entes.

Adicionalmente, la manera en que se incorporó la transferencia de recursos al FONAM en el trámite legislativo, y las distintas fuentes de distribución que resultan del análisis previamente realizado, permiten rebatir razonablemente que se produzcan las consecuencias planteadas por el accionante.

Tampoco se encuentra una línea de análisis que permita ubicar en un mismo plano de discusión el alcance de la disposición que regula la distribución de recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua (artículo 43, Ley 99 de 1993) y aquella que establece el porcentaje recibido por algunas entidades por concepto de Transferencias del Sector Eléctrico (artículo 45, Ley 99 de 1993).

Con este panorama, para la Procuraduría, el cargo formulado no es apto, al no satisfacer la exigencia de *certeza*, pues las acusaciones del accionante no se desprenden de las disposiciones acusadas.

Bajo estos presupuestos, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y a los criterios adoptados por la Corte Constitucional, el Ministerio Público estima que esa Corporación se debe declarar INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda, por el cargo formulado en contra de los preceptos legales contenidos en los artículos 24 de la Ley 1930 de 2018 (modificadorio del numeral 2 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993) y 25 *ibidem*, por la infracción de los artículos 1, 113 y 150 (numeral 7) Constitucionales, y los artículos 2.1 del PIDESC y 26 de la CADH.

4. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público respetuosamente solicita a la Corte Constitucional:

PRIMERO: Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 24 de la Ley 1930 de 2018, "*Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en*

Decreto 2811 de 1.974. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas. (...)".



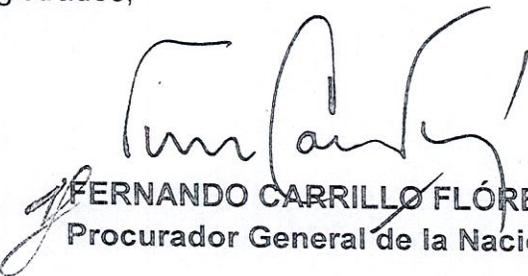
Concepto 006552

Colombia”, por el cargo de vulneración de los principios de consecutividad y de unidad de materia.

SEGUNDO: Declarar **INEXEQUIBLE** el precepto legal del artículo 24 de la Ley 1930 de 2018, “*Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia*”, modificatorio del numeral 1 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993, por el cargo de vulneración del principio de legalidad tributaria.

TERCERO: Declararse **INHIBIDA** para emitir pronunciamiento de fondo sobre el cargo formulado contra el precepto legal del artículo 24 de la Ley 1930 de 2018 “*Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia*”, modificatorio del numeral 2 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993, y contra el artículo 25 *ibídem*, por ineptitud sustantiva de la demanda.

De los Señores Magistrados,


FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

DFYM/tmfc

