

ACCIÓN DE NULIDAD – Procedencia / ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – Procedencia / TEORÍA DE LOS MÓVILES Y FINALIDADES - Aplicación / ACCIÓN DE NULIDAD - Imprudencia por ser el acto demandado de contenido particular y concreto / ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Es la que procede cuando se deriva de la nulidad del acto un restablecimiento automático

[D]e la lectura de los artículos 84, 85 y 136 del CCA se advierte que la acción de nulidad puede ser presentada por cualquier persona, en cualquier tiempo, cuando se pretenda la protección del ordenamiento jurídico en abstracto. A su turno la acción de nulidad y restablecimiento del derecho deberá presentarse por aquella persona que crea lesionado un derecho amparado en una norma jurídica con ocasión de la expedición de un acto administrativo, la cual deberá ejercer dentro de los 4 meses siguientes a la publicación, notificación, comunicación o ejecución. Ahora bien, descendiendo al caso concreto, se observa que, aunque en principio, de la lectura de las pretensiones de la demanda se advierte que de la eventual declaratoria de nulidad del acto acusado se produciría un restablecimiento automático del derecho, para la CORPAMAG, entidad que dejó de percibir los dineros provenientes de las rentas que le fueron adjudicadas por mandato legal y posteriormente cercenadas por el Concejo Distrital de Santa Marta, mediante un acuerdo distrital, no hay que pasar por alto su naturaleza jurídica. [...] teniendo en cuenta que el Acuerdo 016 de 2002, expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta es un acto de contenido general, pues, por medio de este se creó el DADMA al cual se le asignaron rentas que por disposición legal, en principio, le correspondían a la CORPAMAG, se concluye que en el caso hipotético de que se configurara la nulidad sobre las normas demandadas, conllevaría automáticamente a un restablecimiento del derecho, empero, se estaría frente a un interés de carácter general y no particular, razón por la cual, la acción procedente en efecto, es la de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo tanto, en el sub lite, no se presenta ineptitud sustantiva de escogencia de la acción y en consecuencia no opera la caducidad de la acción.

NOTA DE RELATORÍA: Ver providencias Consejo de Estado, Secciones Primera, Cuarta y Quinta (Acuerdo 357 de 2017), de 30 de marzo de 2000, Radicación CE-SEC1-EXP2000-N6053, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 27 de septiembre de 2001, Radicación 17001-23-31-000-2000-1038-01, C.P. Olga Inés Navarrete Barrero; 14 de febrero de 2002, Radicación 11001-03-24-000-2000-06581-01, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 14 de abril de 2002, Radicación 08001-23-31-000-1991-08029-01, C.P. Ligia López Días Tilla; y de 12 de abril de 2018, Radicación 73001-23-31-000-2011-00614-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – Naturaleza / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA - Naturaleza

[D]e conformidad con el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 establece que las CAR “son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”. [...]se extrae que la

CORPAMAG es un ente corporativo de carácter público, creada por la ley, como máxima autoridad ambiental, en el área de su jurisdicción, cuya finalidad es la de administrar, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de allí, y sin mayor elucubración, se observa que los recursos percibidos a partir del posible decreto de nulidad de las normas acusados se enfocarían a cumplir el desarrollo de sus funciones que en todo caso se dirigen a la protección del interés general.

PATRIMONIO Y RENTAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES – Lo constituye también la tasa ambiental / TASA AMBIENTAL – Naturaleza / TASA AMBIENTAL – Recaudo / COMPETENCIA AMBIENTAL – De los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla / COMPETENCIA DE LOS DISTRITOS DE CARTAGENA, SANTA MARTA Y BARRANQUILLA – Para ejercer las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales / COMPETENCIA DE LOS DISTRITOS DE CARTAGENA, SANTA MARTA Y BARRANQUILLA – Para crear un establecimiento público que desempeñe las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción / COMPETENCIA DE LOS DISTRITOS DE CARTAGENA, SANTA MARTA Y BARRANQUILLA – No la tiene para trasladar tributos titulados a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena

[E] a quo no incurrió en ningún yerro de tipo interpretativo, pues se tiene que si bien, el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 le otorga al distrito las mismas funciones atribuidas a las CAR, en los términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y, asimismo, lo faculta para crear la autoridad ambiental y determinar el régimen de patrimonio y rentas de la misma, no puede entenderse que tenga la potestad para trasladar por medio del acuerdo distrital, tributos que han sido titulados a la CORPAMAG por medio de la Ley. Pues precisamente el Tribunal indicó que el traslado de las rentas por parte de los municipios en favor de las CAR se constituía de forma imperativa y no facultativa, pues las que ya les corresponden a la CORPAMAG por disposición legal no pueden ser adjudicadas al DADMA a través del acuerdo en comento aun cuando cumpliera funciones de autoridad ambiental.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 317 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 84 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 85 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 136 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 23 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 31 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 44 / LEY 768 DE 2002 – ARTÍCULO 13 / LEY 1617 DE 2013 – ARTÍCULO 124

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 016 DE 2002 (27 de noviembre) CONCEJO DISTRITAL DE SANTA MARTA – ARTÍCULO 17 (Anulado parcialmente) / ACUERDO 016 DE 2002 (27 de noviembre) CONCEJO DISTRITAL DE SANTA MARTA – ARTÍCULO 18 (Anulado) / ACUERDO 016 DE 2002 (27 de noviembre) CONCEJO DISTRITAL DE SANTA MARTA – ARTÍCULO 19 (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 47001-23-31-000-2003-00531-02

Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL MAGDALENA

Demandado: DISTRITO DE SANTA MARTA – CONCEJO DISTRITAL

Referencia: Nulidad - Fallo de segunda instancia.

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por los apoderados de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena y el Distrito de Santa Marta, contra la sentencia de 25 de junio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Magdalena, por medio de la cual se levantó la suspensión provisional sobre los artículos 17 numeral 3º, 18 y 19 del Acuerdo 016 de 27 de noviembre de 2002 y se declara la nulidad de los mismos y, se niegan las demás pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

La Corporación Autónoma Regional del Magdalena, *-en adelante CORPAMAG-* a través de apoderado judicial, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda¹ ante el Tribunal Administrativo de Magdalena para que accediera a las siguientes

1.1. Pretensiones

“PRIMERA: (Sic) que se declare la nulidad de los numerales 1º, 2º, 3º y 4º, del artículo décimo séptimo, del artículo décimo octavo, y de los apartes del artículo décimo noveno, que dicen “también constituyen patrimonio y rentas del DADMA las contempladas en el artículo 46 de la Ley 99 de 1993” del acuerdo No. 16 del 2002, proferido por el Concejo Distrital de Santa Marta, en cuanto que, en lo que al Distrito de Santa Marta se refiere, sin competencia y en abierta contradicción con normas de superior jerarquía y, por ello, con violación directa de las mismas, cambian la destinación que de las rentas para las Corporaciones Autónomas Regionales quedó consagrada en el título VII de la ley 99 de 1993, artículos 42, 43, 44 (que desarrolló el inciso 2º del artículo 317 de la C.P.), 45 y 46 en la medida en que se las asigna, en una clara violación a

¹ Folios 2 a 32 del cuaderno 1.

la Constitución y a la ley, al Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente de Santa Marta, que tiene a su cargo, de acuerdo con lo previsto por las Leyes 768 de 2002 y 99 de 1993, y dentro de los límites establecidos en el artículo 66 de la última citada, la autoridad ambiental, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en el perímetro urbano del territorio del Distrito Cultural, Histórico y Turístico de Santa Marta.”

1.2. Los hechos

La corporación Autónoma Regional del Magdalena – en adelante CORPAMAG- señaló que el Concejo Distrital de Santa Marta expidió el Acuerdo 016 de 27 de noviembre de 2002 *“POR EL CUAL SE CREA EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE – DADMA Y SE ORGANIZA EL SISTEMA AMBIENTAL DEL DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO DE SANTA MARTA – SIADIS”*² y, que fue sancionado³ y publicado⁴ el mismo día.

Adujo que se vulneraron normas superiores, con algunos apartes de dicho acuerdo, que corresponden a los numerales 1º, 2º 3º y 4º del artículo 17 del citado así como los artículos 18 y 19, este último, en el aparte que dice: *“las contempladas en el artículo 46 de la Ley 99 de 1993”*, del mismo acuerdo.

Consideró que tales disposiciones se encuentran viciadas de nulidad, toda vez que por medio del precitado, se adjudicó rentas y patrimonios al Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente – en adelante DADMA-, que correspondían por disposición legal (Ley 99 de 1993) a la CORPAMAG, pues, el distrito no tenía la competencia para el efecto.

1. 3. Las normas violadas y el concepto de la violación

Los artículos 287, 294, 313, 317 y 338 de la Constitución Política; artículos 44, 45, 46 y 66 de la Ley 99 de 1993; artículos 2º y 13 de la Ley 768 de 2002 y, los numerales 3º y 8º del artículo 41 de la Ley 136 de 1994.

El actor señaló que los artículos del Acuerdo 016 de 27 de noviembre de 2002 que hacen parte del *“CAPÍTULO IV. DE LAS RENTAS Y PATRIMONIOS DEL DADMA”*

² Folio 35 a 48 del cuaderno 1.

³ Por el Alcalde Distrital de Santa Marta.

⁴ En la gaceta distrital.

que se titulan a continuación, vulneran las normas en cita por las siguientes razones⁵:

1.3.1.- El numeral 1º del artículo décimo séptimo del Acuerdo 016 de 2002⁶. “Las Tasas Retributivas y Compensatorias dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito de Santa Marta”

Señaló que por disposición de la Ley 768 de 2002⁷, los establecimientos públicos distritales deben sujetarse a las **tasas retributivas y compensatorias** tal como lo previó el artículo 66 de la Ley 99 de 1993⁸, norma que estableció, que a tales entidades les corresponden las **“causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro están en cabeza de los municipios (inciso 2 *ibídem*)**, únicamente, en un 50%, debido a que el otro 50% del recaudo le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales -*en adelante* CAR-.

Que dichas tasas, en todo caso, difieren de las previstas en el artículo 42 (de la Ley 99 1993)⁹, que hacen referencia a la **“utilización directa e indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo”**, sobre las que, adicionalmente, el mismo artículo definió el sistema de método de cálculo para las tasas cobradas por autoridades nacionales, en este caso, las CAR, sin embargo, no lo hizo frente a las que son de propiedad de los municipios (inciso 2º artículo 66 *ibídem*) dado que ello se realiza mediante los acuerdos municipales.

Aclaró, que a pesar de que pueden constituir como rentas del Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente – *en adelante* DADMA - las que trata el numeral 1º del artículo décimo séptimo del Acuerdo 016 de 2002, es claro que no puede ser, también, titular de las tasas retributivas y compensatorias consagradas en el artículo 42 de la ley en cita, toda vez que estas, hacen parte de las rentas de las CAR, las que en todo caso, no quedaron excluidas del aparte demandado. Adicionó

⁵ Folios 11 a 20 del cuaderno 1.

⁶ Folio 14 y 15 del cuaderno 1.

⁷ “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.

⁸ “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”.

⁹ Reglamentado parcialmente por el Decreto 91 de 1977. (Subraya fuera del texto).

que se desconoció lo ordenado el artículo 388 inciso 2º Constitucional (*definición de costos y beneficios*).

1.3.2.- El numeral 2º del artículo décimo séptimo del Acuerdo 016 de 2002¹⁰. *“Las tasas por utilización de agua causadas dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito de Santa Marta”*

Indicó que los artículos 42 y 43 *ídem*, en desarrollo del 338 Constitucional, regularon las tasas ambientales creadas en los artículos 18 y 19 del Decreto Ley 2811 de 1974 *“por la utilización y aprovechamiento de los recursos naturales renovables cuya protección y renovación está a cargo del estado”*.

Sostuvo que el gobierno nacional no ha fijado las tasas tal como lo ordena el artículo 43 *ídem* y, que en todo caso, los distritos no tienen la competencia para ello debido a que constitucionalmente, las autoridades administrativas pueden fijar las tarifas de las tasas retributivas, empero el sistema y método para definir los costos y el reparto de estas corresponde a la ley, a las ordenanzas y a los acuerdos.

Por lo anterior, y para determinar la falta de competencia aludida, transcribió el literal g del artículo 7 de la Ley 3 de 1961 que faculta a la Junta Directiva de la Corporación Regional para *“establecer cuáles servicios prestados por la corporación deben ser retribuidos por medio de tasas, y fijar su cuantía y modo de exigirlas (...)*. Igualmente, los artículos 159 y 160 del Decreto Ley 2811 de 1974; 232, 233 y 237 del Decreto 1541 de 1978 y, los artículos 9 y 11 del Decreto Transitorio 632 de 1994 que faculta al Gobierno Nacional, en el mismo sentido.

Concluyó que i) ninguno de los regímenes citados ni la Ley 99 de 1993 destinan el tributo en comento a favor de los distritos y que por disposición del artículo 46 de dicha ley las tasas por uso del agua hacen parte de las rentas de las CAR y, ii) que los acuerdos municipales no pueden disponer de los recursos que previamente han sido asignados por la ley.

1.3.3.- El numeral 3º del artículo décimo séptimo¹¹. *“El porcentaje ambiental del 100% de los gravámenes de la propiedad de inmuebles causados dentro del perímetro urbano de la cabecera de Distrito de Santa Marta” y el artículo décimo*

¹⁰ Folios 15 a 17 del cuaderno 1.

¹¹ Folio 11 a 15 del cuaderno 1.

octavo del Acuerdo 016 de 27 de noviembre de 2002. *“La Administración Distrital determinará exactamente que el valor, que por concepto de Sobretasa Ambiental, que actualmente se gire a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, será distribuido de la siguiente manera:*

a.- El valor que por concepto de la sobretasa ambiental se cobra en el Impuesto Predial en los predios urbanos del Distrito de Santa Marta, se girarán al Departamento que por éste (sic) Acuerdo se crea.

b.- El valor que por concepto de la sobretasa ambiental se cobra en el Impuesto Predial en los predios urbanos del Distrito de Santa Marta, exceptuando los de la Sierra Nevada y Parque Tayrona, se girarán a la Corporación Regional del Magdalena.

PARÁGRAFO: *Lo dispuesto en el presente Artículo se aplicará a partir de la vigencia fiscal del año 2003”*

Indicó que por disposición Constitucional (numeral 2º del artículo 317¹²) y legal (artículo 44 de la Ley 99 de 1993) las CAR están habilitadas para recibir un porcentaje tributario, que en tal sentido, la Corte Constitucional precisó en las siguientes sentencias:

- **C-013 de 1994**¹³, la Constitución (inciso 2º del artículo 317) *“legitimó el recaudo existente a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales, con lo cual por el Estatuto Superior hay expresa autorización para que se cobre el tributo en cuestión”.*
- **C-305 de 1995**¹⁴, el Porcentaje Ambiental (artículo 44 de la Ley 99 de 1993) *“no se aparta del destino que señala la Constitución...“se trata de una disposición legal que desarrolla una disposición constitucional”.* La corte indicó también que las CAR son las entidades instituidas legalmente para recibir el porcentaje referido en el inciso 2º del artículo 317 de la Constitución.
- **C-1340 de 2000**¹⁵ el *“segundo inciso del artículo 317 no es una norma competencial, que pretenda atribuir ciertas funciones ambientales exclusivas a las CAR, sino que constituye una excepción a las protecciones constitucionales a los ingresos municipales”.*

¹² **ARTICULO 317.** Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. (negrilla fuera del texto)

¹³ M.P.: Vladimiro Naranjo.

¹⁴ M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

¹⁵ M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Adicionó el actor que lo pretendido por la Asamblea Nacional Constituyente, - *transcribió apartes de la última sentencia de las referidas*-, atinente al artículo 317 numeral 2º, fue mejorar las fuentes de ingreso, esto, con el impuesto predial. No obstante, adujo que en diversas oportunidades se ha pretendido cambiar el destino de los recursos en mención; a modo de ejemplo citó la Sentencia 7437 de 13 de diciembre de 1996¹⁶ del Consejo de Estado, e indicó que por medio de esta se decretó la nulidad del artículo 9 del Decreto 1339 de 1994 proferido por el Gobierno Nacional, debido a que se pretendía una destinación diferente.

Afirmó que si bien los distritos tienen autonomía para destinar recursos a favor de los establecimientos públicos creados en desarrollo del artículo 13 de la Ley 768 de 2002¹⁷, lo pueden hacer, únicamente, con cargo a los tributos propios de los distritos o municipios y no con los destinados a favor de otras entidades.

Citó y transcribió apartes de las Sentencias C-075 de 1993¹⁸, SC-517 de 1992¹⁹ y C-495 de 1998²⁰ y, adujo, que conforme a las sentencias referidas, la autonomía presupuestal y financiera de los distritos es limitada por disposición legal y Constitucional.

¹⁶ Sección Cuarta. C.P.: Germán Ayala Mantilla.

¹⁷ "Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta".

ARTÍCULO 13. COMPETENCIA AMBIENTAL. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, el cual contará con un Consejo Directivo conformado por:

El Gobernador del respectivo departamento.

El Alcalde del respectivo distrito.

Dos representantes del sector privado, elegidos por los gremios.

Un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan jurisdicción en el distrito y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido de la misma forma que los delegados de las corporaciones autónomas regionales.

El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.

El Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" - Invemar.

El Director de la Dirección General Marítima o su delegado.

El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el departamento al cual pertenece el respectivo distrito.

El establecimiento público contará con un Director General nombrado por el alcalde distrital.

El concejo distrital determinará el régimen de patrimonio y rentas de las autoridades a que hace referencia el presente artículo, garantizando la suficiencia presupuestal para el correcto cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de otros recursos que determine la ley.

¹⁸ M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

¹⁹ M.P.: Ciro Angarita Barón.

²⁰ M.P.: Antonio Barrera Carbonell.

Concluyó que por lo anterior y de conformidad con lo señalado por el Consejo de Estado en la Sentencia de 15 de marzo de 2002²¹, las entidades mencionadas no están facultadas para desconocer, modificar o limitar las rentas previstas a favor de las CAR (artículos 44, 45, y 46 de la Ley 99 de 1993 – *porcentaje ambiental*).

1.3.4.- El numeral 4º del artículo décimo séptimo del Acuerdo 016 de 2002. *“Las transferencias del sector eléctrico y otras contempladas en los artículos 42, 43, 44 y 45 de la Ley 99 de 1993”*

Reiteró los argumentos expuestos en el punto **1.3.2.- El numeral 2º del artículo décimo séptimo del Acuerdo 016 de 2002.** *“Las tasas por utilización de agua causadas dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito de Santa Marta”*. Adicionalmente, dijo que el artículo 45 de la Ley 99 de 1993²², se ocupa de la transferencia del sector eléctrico y que de las establecidas en los numerales 2 y 3 fueron destinadas a favor del Distrito sin respetar el porcentaje que corresponde a las CAR.

1.3.5.- El artículo décimo noveno del Acuerdo No. 016 de 2002²³ en el aparte que dice: *“PATRIMONIOS Y RENTAS. También constituyen patrimonios y rentas del DADMA, las contempladas en el Artículo 46 de la Ley 99 de 1993”*

Señaló que el numeral 8 del artículo 46 de la Ley 99 de 1993 establece que el 50% del valor de las multas o penas pecuniarias impuestas por las autoridades, a las entidades territoriales, que forman parte de la jurisdicción de la respectiva corporación, como sanciones por violación a las leyes, reglamentos o actos administrativos de carácter general en materia ambiental, le corresponde a las CAR, así, el Concejo Distrital del Santa Marta podría disponer únicamente de un 50% y no de la totalidad.

De otra parte, es de resaltar, que el actor, solicitó la suspensión provisional de los numerales 3º y 4º del artículo 17 y, los artículos 18 y 19 del Acuerdo 016 de 2002 expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta²⁴.

²¹ Radicado 123387. M.P.: María Inés Ortiz Barbosa.

²² Reglamentada por el Decreto 1933 de 1994.

²³ Folios 18 a 19 del cuaderno 1.

²⁴ Folios 20 a 31 del cuaderno 1.

Sostuvo que las normas acusadas implican un perjuicio al desarrollo de la CORPAMAG toda vez que el Distrito de Santa Marta no le ha girado el producto del recaudo correspondiente y que estos constituyen la base del presupuesto de ingresos de la institución, aprobada previamente por el Consejo Directivo, por esta razón, y en virtud del artículo 152 del código Contencioso Administrativo, solicitó la suspensión provisional de las normas en comento.

2.- ACTUACIONES PROCESALES

2.1.- Admisión de la demanda

Mediante auto de 24 de octubre de 2003²⁵, la magistrada ponente del Tribunal Administrativo del Magdalena admitió la demanda y dispuso su notificación al Alcalde Distrital de Santa Marta, al Presidente del Concejo Distrital de Santa Marta y al Ministerio Público. Adicionalmente, accedió a la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Acuerdo 16 de 27 de noviembre de 2002, expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta, respecto del numeral 3º del artículo 17 y los artículos 18 y 19, este último, *“en el aparte que dice: “...las contempladas en el Artículo 46 de la Ley 99 de 1993...”*

2.2.2.- Providencias relevantes dictadas con posterioridad a la admisión de la demanda

Mediante providencia de 9 de junio de 2004, la Sección Primera del Consejo de Estado²⁶, confirmó el auto de 24 de octubre de 2003²⁷, proferido por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por medio del cual decretó la suspensión provisional de los artículos 17, numeral 3º, 18 y 19 en el aparte que dice: *“...las contempladas en el Artículo 46 de la Ley 99 de 1993”* del Acuerdo 016 de 2002, expedido por el Concejo del Distrito de Santa Marta.

²⁵ Folio 191 a 198 del cuaderno 1.

²⁶ Folios 239 a 248 del cuaderno 2.

²⁷ Al respecto, consideró que *“las disposiciones suspendidas, al adjudicar tales rentas al DADMA es claro que están cambiando la titularidad de las mismas, que ha sido establecida por la ley, luego sólo la ley puede cambiar o autorizar su modificación al respecto, de allí que al hacerse mediante un acto subordinado a esa normativa de orden legal sin que en la misma se observe autorización alguna para el efecto, se configura la oposición manifiesta entre los artículos suspendidos provisionalmente por el a quo y dicha normativa, sin que las razones aducidas por el apelante resulten justificativas de esa manifiesta oposición”*.

2.3.- Contestación de la demanda

2.3.1.- El Concejo Distrital de Santa Marta, a través de apoderado judicial, únicamente, señaló que se oponía a las pretensiones de la demanda y solicitó no declarar la suspensión provisional del numeral 3º del artículo 17, y los artículos 18 y 19 del Acuerdo 16 de 2002 por encontrarse ajustados a la Constitución y la ley²⁸.

2.3.2.- El Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, no contestó la demanda²⁹.

2.4.- Alegatos de conclusión en primera instancia y concepto del Ministerio Público

2.4.1.- Las partes guardaron silencio³⁰.

2.4.2.- El ministerio público guardó silencio en esta oportunidad³¹.

II. LA SENTENCIA APELADA

El tribunal levantó la medida de suspensión provisional sobre los artículos 17 numeral 3º, 18 y 19 en el aparte que dice: *“las contempladas en el artículo 46 de la Ley 99 de 1993”* del Acuerdo 16 del 27 de noviembre de 2002, asimismo, decretó su nulidad³² por las razones que se explican³³:

Indicó que la naturaleza jurídica de la tasa ambiental corresponde a una transferencia de los municipios hacia las CAR y no de un tributo u obligación fiscal a su cargo, que de esta manera, los recursos son ingresos propios de las corporaciones y las entidades territoriales son *“meros recaudadores”*³⁴.

²⁸ Folios 227 a 228 del cuaderno 1.

²⁹ Revisado el expediente.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ídem*.

³² La Sala advierte que el Tribunal no hizo pronunciamiento alguno respecto de los numerales 1 y 2 del artículo 17 de dicho acuerdo.

³³ Folios 229 a 238.

³⁴ Citó apartes de la sentencia de 12 de mayo 2005 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P: Enrique José Arboleda Perdomo. Radicado 1637 y de las sentencias C-305 de 1995 y T-259 de 2001 de la Corte Constitucional.

Agregó, que el Concejo Distrital de Santa Marta expidió el decreto en cita e invocó sus facultades Constitucionales, “*en especial*”, las previstas en los artículos 79 y 313 numerales 6 y 9 y, legales correspondientes a las leyes 99 de 1993, 388 de 1997 y 768 de 2002.

Señaló que en efecto, hubo vulneración de los artículos 44 y 46 de la Ley 99 de 1993 porque, estos, establecen que el porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial que fije anualmente el respectivo alcalde municipal constituye renta de las CAR. Adicionalmente, porque ello erige una facultad imperativa y no facultativa, pues, así se desprende del numeral 1º del artículo 46 *ibidem* al expresar que el mencionado porcentaje “*les transferirán los municipios y distritos*” a la referida entidad.

Que por lo anterior, los artículos 17 (numeral 3), 18 y 19 al adjudicar dichas rentas al DADMA cambian su titularidad, luego entonces, al hacerse mediante un “*acto subordinado*” sin que la norma legal deleve autorización, vulneran la normativa en cita.

Finalmente, negó las pretensiones en lo atinente a las transferencias del sector eléctrico (artículo 17, numeral 4º) al considerar que no hubo vulneración de los artículos acusados por cuanto la Ley 99 de 1993 “*estableció una transferencia a favor de los municipios, en un 3% de las ventas brutas de energía por generación propia, siempre que se den las circunstancias del artículo 42 numeral 2 ibídem*”, en consecuencia, señaló que “*el Distrito de Santa Marta sí puede ser beneficiario de esas transferencias siempre que en este territorio se encuentre localizada la cuenca hidrográfica que surta el embalse o ubicado este último en esta jurisdicción territorial*”, lo cual, no era objeto de la litis.

III. EL RECURSO DE APELACIÓN

3.1.- El Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, a través de apoderado judicial, solicitó que se revoque la sentencia apelada y, en consecuencia se denieguen las pretensiones de la demanda³⁵ bajo los siguientes argumentos:

Indicó que el Tribunal desconoció la legitimidad del Concejo Distrital de Santa Marta para expedir el Acuerdo 16 de 2002, pues, estaba legalmente facultado por

³⁵ Folios 241 a 246.

disposición de las leyes 768 de 2002 *“Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”* y 1617 de 2013³⁶ *“Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”* por las siguientes razones:

Sostuvo que en las providencias de 24 de octubre de 2003³⁷ de primera instancia y 9 de junio de 2004 de la Sección Primera del Consejo de Estado³⁸, por medio de las cuales se resolvió lo atinente a la medida cautelar, aludida en líneas previas, así como en el fallo ahora recurrido, hubo una interpretación parcial y aislada de las normas que se consideraron vulneradas.

Lo anterior, por cuanto existen otras disposiciones que fueron expedidas por el legislador *“en desarrollo del principio Constitucional de descentralización de las entidades territoriales”*, puntualmente, el artículo 13³⁹ de la Ley 768 de 2002 que faculta al Distrito de Santa Marta para ejercer las mismas funciones de la CORPAMAG dentro del *“perímetro urbano de la cabecera”*, asimismo, a los Concejos Distritales, la responsabilidad de crear un establecimiento público para desempeñar las funciones de autoridad ambiental.

Indicó que además el porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble deberá ser asignado a las autoridades ambientales de acuerdo con la Ley 1617 de 2013, pues, el artículo 124 de la precitada, destinó los recursos de la sobretasa ambiental a favor del Distrito de Buenaventura para que la autoridad

³⁶ Se advierte que esta norma es posterior a la expedición del Acuerdo 016 de 2002.

³⁷ Folios 191 a 198.

³⁸ Radicado 47001 2331 000 2003 00531 01, ver folios 239 a 248 del cuaderno 2.

³⁹ **ARTÍCULO 13. COMPETENCIA AMBIENTAL.** Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, el cual contará con un Consejo Directivo conformado por:

El Gobernador del respectivo departamento.

El Alcalde del respectivo distrito.

Dos representantes del sector privado, elegidos por los gremios.

Un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan jurisdicción en el distrito y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido de la misma forma que los delegados de las corporaciones autónomas regionales.

El Ministro del Medio Ambiente o su delegado.

El Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andrés" - Invemar.

El Director de la Dirección General Marítima o su delegado.

El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el departamento al cual pertenece el respectivo distrito.

El establecimiento público contará con un Director General nombrado por el alcalde distrital.

El concejo distrital determinará el régimen de patrimonio y rentas de las autoridades a que hace referencia el presente artículo, garantizando la suficiencia presupuestal para el correcto cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de otros recursos que determine la ley.

ambiental de esa jurisdicción ejerciera sus funciones y que en aplicación del principio de igualdad, este debe ser aplicable a los demás distritos.

Que con fundamento en lo anterior, se creó el DADMA como una entidad descentralizada del orden territorial para que fungiera como autoridad ambiental en el Distrito de Santa Marta, ahora, como los gravámenes se deben ejecutar conforme a los planes ambientales en el municipio o distrito, al haber una autoridad ambiental distrital, en este caso el DADMA, conlleva a que esta entidad tenga que disponer del porcentaje ambiental o la sobretasa derivada de los gravámenes a la propiedad inmueble para ejercer sus funciones.

Lo anterior, porque a pesar de que la Ley 768 de 2002 no estableció lo atinente al soporte económico para las nuevas autoridades ambientales, el artículo 44 de Ley 93 de 1993 sí previó que los recursos allí estipulados se direccionaban al desarrollo de la función del medio ambiente, no obstante, en la época en la que se expidió la norma en cita, las CAR eran las únicas entidades que asumía tal obligación, empero, ello no obsta para que otras autoridades ambientales puedan ejercer la misma función y por ende recibir los mencionados recursos.

Concluyó que al interpretarse de manera sistemática las normas enunciadas se devela la coexistencia de otro tipo de autoridades ambientales receptoras de los recursos en comento, para el caso puntual, el DADMA.

3.2.- De otra parte, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena⁴⁰, a través de apoderada judicial, solicitó que se accediera a la nulidad de los numerales 1º, 2º y 4º del artículo 17 del acto acusado, agregó que el *a quo* omitió referirse a los numerales 1º y 2º, pues, únicamente se pronunció sobre los cuales se decretó la medida cautelar. Reiteró los argumentos expuestos en el concepto de violación del escrito de la demanda.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

4.1.- El apoderado del Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta⁴¹, con base en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo y jurisprudencia de la

⁴⁰ Folios 254 a 262.

⁴¹ Folios 9 a 13 del cuaderno 3.

Sección Primera⁴² y, Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado⁴³, indicó que se decretara de oficio la caducidad de la presente acción bajo la aplicación de dos presupuestos:

El primero, conforme a la teoría de los móviles y finalidades zanjada por el Consejo de Estado en la sentencia de 10 agosto de 1961⁴⁴ y reiterada en el mismo año⁴⁵, en agosto de 1990⁴⁶, octubre de 1996⁴⁷ y marzo de 2003⁴⁸ consideró que aplica en el caso concreto, toda vez que conlleva a un restablecimiento automático del derecho. Agregó, que en la última sentencia en cita, se criticó la postura de la Corte Constitucional de interponer la acción de nulidad en cualquier tiempo aunque con la sentencia se conlleva al restablecimiento automático del derecho.

El segundo, refiere a la caducidad de la acción interpuesta por CORPAMAG, adujo, que al demandar el acto administrativo por medio del cual se destinaron los recursos económicos al DADMA tenía como finalidad dejar sin efecto las disposiciones por medio de las cuales se hizo la destinación y, en ese sentido, como el *a quo* declaró la nulidad de algunas disposiciones, la entidad demandante deberá seguir percibiendo tales ingresos. Señaló que a pesar de que el acuerdo en cuestión se considera de carácter general, las disposiciones demandadas afectan directamente el patrimonio del accionante y, por la tanto, la parte actora debió ejercer el medio de control dentro de los 4 meses siguientes contados a partir de la notificación, comunicación o publicación del acto.

Concluyó que el medio de control interpuesto por CORPAMAG caducaba el 27 de marzo de 2003, pues, el acuerdo fue expedido el 21 de noviembre de 2002 y sancionado el 27 del mismo mes y año, no obstante, dicha entidad ejerció el medio de control, el 8 de mayo de 2003.

⁴² Sentencia de 30 de julio de 2009, M.P.: María Claudia Rojas Lasso. Radicado 25000 23 24 000 2002 00255 01.

⁴³ Sentencia de 18 de febrero de 2010, M.P.: Bertha Lucía Ramírez de Páez. Radicado 63001 23 31 000 2003 00546 01.

⁴⁴ "Tomo LXIII, núms. 392-396, pág 202, con ponencia de Carlos Gustavo Arrieta Alandete".

⁴⁵ "Con ponencia de Humberto Mora".

⁴⁶ "Con ponencia de Pablo Cáceres".

⁴⁷ "Con ponencia de Daniel Suarez Hernández".

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de marzo de 2003. Radicación 1999-05683-02 M.P. Santiago Ureta Oyola.

4.2.- La Corporación Autónoma Regional del Magdalena⁴⁹, a través de apoderada judicial, reiteró los argumentos expuestos en el recurso apelación y en el escrito de la demanda, e insistió en la omisión por parte del Juez de Primera Instancia al no referirse a los numerales 1º y 2º del artículo 17 del Acuerdo 16 de 2002, al considerar que, aparentemente se había limitado a estudiar los artículos y numerales sobre los cuales decretó la medida cautelar, asimismo, solicitó que se accediera a declarar la nulidad de estos y del numeral 4º del mismo artículo.

4.3.- El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad.

VI. CONSIDERACIONES

5.1.- Competencia

El Consejo de Estado es competente para conocer de los recursos de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos de Distrito Judicial, de conformidad con el artículo 129 numeral 1º del CCA y, en cumplimiento al Acuerdo N° 357 de 5 de diciembre de 2017 celebrado entre las Secciones Quinta y Primera ante la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sección Quinta de la Corporación es competente para proferir la decisión de segunda instancia en el proceso de la referencia, en tanto ha sido remitido dentro del acuerdo de descongestión por la Sección Primera.

5.2.- Acto demandado

La accionante solicita la nulidad de los numerales 1º, 2º, 3º, y 4º del artículo 17 y los artículos 18 y 19, este último, en el aparte que dice; “las contempladas en el Artículo 46 de la Ley 99 de 1996”, del Acuerdo 016 de 27 de noviembre de 2002⁵⁰, por medio del cual el Concejo Distrital Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta creó el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente - DADMA- y, se le constituyó las rentas y patrimonio.

5.3. Problema Jurídico

⁴⁹ Folios 57 a 64 del cuaderno 3.

⁵⁰ “POR EL CUAL SE CREA EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE - DADMA Y SE ORGANIZA EL SISTEMA AMBIENTAL DEL DISTRITO TURÍSTICO CULTURAL E HISTÓRICO DE SANTA MARTA SIADIS.”

Corresponde a esta Sala de Sección determinar si la providencia de 25 de junio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Magdalena, debe ser confirmada o revocada, de conformidad con argumentos expuestos en los recursos de alzada.

5.4. Cuestión previa

- De las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.

Al respecto, esta Sección ha sostenido⁵¹ que de la lectura de los artículos 84⁵², 85⁵³ y 136⁵⁴ del CCA se advierte que la acción de nulidad puede ser presentada por cualquier persona, en cualquier tiempo, cuando se pretenda la protección del ordenamiento jurídico en abstracto.

A su turno la acción de nulidad y restablecimiento del derecho deberá presentarse por aquella persona que crea lesionado un derecho amparado en una norma jurídica con ocasión de la expedición de un acto administrativo, la cual deberá ejercer dentro de los 4 meses siguientes a la publicación, notificación, comunicación o ejecución.

Ahora bien, descendiendo al caso concreto, se observa que, aunque en principio, de la lectura de las pretensiones de la demanda se advierte que de la eventual declaratoria de nulidad del acto acusado se produciría un restablecimiento automático del derecho, para la CORPAMAG, entidad que dejó de percibir los dineros provenientes de las rentas que le fueron adjudicadas por mandato legal y posteriormente cercenadas por el Concejo Distrital de Santa Marta, mediante un acuerdo distrital, no hay que pasar por alto su naturaleza jurídica.

⁵¹ Reiteración jurisprudencial, Consejo de Estado, Sección Quinta, Radicado 73001 2331 000 2011 00614 01 de 12 de abril de 2018. M.P.: Lucy Jeannete Bermúdez Bermúdez.

⁵² **ARTÍCULO 84.** Acción de nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

⁵³ **ARTÍCULO 85.** Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente.

⁵⁴ **ARTÍCULO 136** Caducidad de las acciones.

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

Así, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 99 de 1993 establece que las CAR *“son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente”*.

Cuyas funciones se especifican en el artículo 31 ibídem, y son las siguientes:

1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;

2) **Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;**

3) Promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;

4) Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integradas del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

5) Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;

6) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

7) Promover y realizar conjuntamente con los organismos nacionales adscritos y vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, y con las entidades de apoyo técnico y científico del Sistema Nacional Ambiental (SINA), estudios e investigaciones en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables;

8) Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir restringir o regular la fabricación, distribución, uso disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites, restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.

11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

13) Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasa, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente;

14) Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, con conformidad con la ley y los reglamentos; y

expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables;

15) Administrar, bajo la tutela del Ministerio del Medio Ambiente las áreas del Sistema de Parques Nacionales que ese Ministerio les delegue. Esta administración podrá hacerse con la participación de las entidades territoriales y de la sociedad civil.

16) <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Reservar, alindar, administrar o sustraer, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción.

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados;

18) Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;

19) Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;

Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que de acuerdo con las normas y reglamentos requieran de Licencia Ambiental, ésta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.

20) Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

21) Adelantar en coordinación con las autoridades de las comunidades indígenas y con las autoridades de las tierras habitadas tradicionalmente por comunidades negras, a que se refiere la Ley 70 de 1993, programas y proyectos de desarrollo sostenible y de manejo, aprovechamiento, uso y conservación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

22) Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

23) Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación;

24) Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente;

25) Imponer, distribuir y recaudar las contribuciones de valorización con que haya de grabarse la propiedad inmueble, por razón de la ejecución de obras públicas por parte de la Corporación; fijar los demás derechos cuyo cobro pueda hacer conforme a la ley;

26) Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante;

27) Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales en las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley;

28) Promover y ejecutar programas de abastecimiento de agua a las comunidades indígenas y negras tradicionalmente sentadas en el área de su jurisdicción, en coordinación con las autoridades competentes;

29) Apoyar a los concejos municipales, a las asambleas departamentales y a los concejos de las entidades territoriales indígenas en las funciones de planificación que les otorga la Constitución Nacional;

30) Las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades, en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto no pugnen con las atribuidas por la Constitución Nacional a las entidades territoriales, o sean contrarias a la presente ley o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente.

31) Sin perjuicio de las atribuciones de los municipios y distritos en relación con la zonificación y el uso del suelo, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 numeral séptimo de la Constitución Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales establecerán las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetarán los propietarios de vivienda en áreas suburbanas y en cerros y montañas, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales. No menos del 70% del área a desarrollar en dichos proyectos se destinará a la conservación de la vegetación nativa existente.

32) <Numeral INEXEQUIBLE>

PARÁGRAFO 1. Las Corporaciones Autónomas Regionales que en virtud de esta Ley se transforman, continuarán ejerciendo las funciones atribuidas por las leyes que dispusieron su creación y organización, hasta cuando se defina o constituya el ente que asumirá aquellas funciones que abarquen actividades u objetos distintos de los previstos por la presente Ley. A partir de ese momento, las corporaciones autónomas regionales sólo podrán ejercer las funciones que esta Ley les atribuye;

PARÁGRAFO 2. Previa declaratoria favorable de viabilidad ambiental por la Corporación Autónoma Regional de la respectiva jurisdicción la Dirección General Marítima y Portuaria del Ministerio de Defensa, DIMAR, como autoridad marítima nacional tiene la función de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones para la ocupación temporal de las playas y terrenos de bajamar;

PARÁGRAFO 3. Cuando una Corporación Autónoma Regional tenga por objeto principal la defensa y protección del medio ambiente urbano, podrá adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación; así mismo podrá administrar, manejar, operar y mantener las obras ejecutadas o aquellas que le aporten o entreguen los municipios o distritos para esos efectos;

PARÁGRAFO 4. Las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán sus tareas en estrecha coordinación con las entidades territoriales y con los organismos a las que éstas hayan asignado responsabilidades de su competencia;

PARÁGRAFO 5. Salvo lo estipulado en el numeral 45 del artículo 5 y el numeral 9 del presente artículo, el ordenamiento, manejo y todas las demás actividades relacionadas con la actividad pesquera y sus recursos, continuarán siendo de responsabilidad del Ministerio de Agricultura y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura - INPA, de conformidad con lo establecido por la Ley 13 de 1990 y el Decreto Reglamentario 2256 de 1991;

PARÁGRAFO 6. Las Corporaciones Autónomas Regionales que por virtud de la nueva distribución Jurisdiccional pierdan competencia sobre uno o varios municipios, continuarán adelantando los proyectos en ejecución hasta su terminación en un plazo máximo de tres años.

De la normas transcritas se extrae que la CORPAMAG es un ente corporativo de carácter público, creada por la ley, como máxima autoridad ambiental, en el área de su jurisdicción, cuya finalidad es la de administrar, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de allí, y sin mayor elucubración, se observa que los recursos percibidos a partir del posible decreto de nulidad de las normas acusados se enfocarían a cumplir el desarrollo de sus funciones que en todo caso se dirigen a la protección del interés general.

Sentado lo anterior, en reiteración jurisprudencial⁵⁵, esta Corporación⁵⁶, en desarrollo de la teoría de los móviles y las finalidades, ha sostenido que la acción de nulidad procede contra actos creadores de situaciones jurídicas individuales y concretas, *“cuando esa situación conlleve un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que desborde el simple interés de la legalidad en abstracto, por afectar de manera grave y evidente el orden público social o económico”*⁵⁷.

En sentencia de 4 de marzo de 2003, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, precisó que la acción de nulidad contra actos administrativos particulares, procede únicamente cuando la anulación del acto no implique el restablecimiento automático de un derecho particular y concreto, pues en el evento contrario la acción que corresponde es la subjetiva, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, así la parte actora sostenga que no es esa su finalidad⁵⁸.

Corolario de lo anterior, y teniendo en cuenta que el Acuerdo 016 de 2002, expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta es un acto de contenido general, pues, por medio de este se creó el DADMA al cual se le asignaron rentas que por disposición legal, en principio, le correspondían a la CORPAMAG, se concluye que en el caso hipotético de que se configurara la nulidad sobre las normas demandadas, conllevaría automáticamente a un restablecimiento del derecho, empero, se estaría frente a un interés de carácter general y no particular, razón por la cual, la acción procedente en efecto, es la de nulidad y restablecimiento del derecho, por lo tanto, en el *sub lite*, no se presenta ineptitud sustantiva de escogencia de la acción y en consecuencia no opera la caducidad de la acción.

⁵⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, Radicado 73001 2331 000 2011 00614 01 de 12 de abril de 2018. M.P.: Lucy Jeannete Bermúdez Bermúdez.

⁵⁶ Sentencia del 10 de agosto de 1996 (C.P. Daniel Suárez Hernández), ha sido reiterada de manera uniforme por el Consejo de Estado, entre otras, en las siguientes providencias: Autos de la Sección Primera de 1° de julio y 4 de noviembre de 1999, expedientes 5444 y 5372 (C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola); Auto de la Sección Segunda del 1° de junio de 2000, expediente 2220-99 (C.P. Ana Margarita Olaya Forero); Auto de la Sección Primera del 30 de marzo de 2000, expediente 6053 (C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); Auto de la Sección Primera del 27 de septiembre de 2001, expediente 17001-23-31-000-2000-1038-01 (C.P. Olga Inés Navarrete Barrero); Auto de la Sección Primera del 14 de febrero de 2002, expediente 6581 (C.P. Olga Inés Navarrete Barrero); Auto de la Sección Cuarta del 12 de abril de 2002, expediente 12627 (C.P. Ligia López Díaz); Sentencia de 19 de septiembre de 2013 (2019815) (C.P. María Elizabeth García González) y de 04 de julio de 2013 (2015721) (C.P. María Claudia Rojas Lasso).

⁵⁷ Sentencia de 26 de octubre de 1995. Expediente núm. 3332. Consejero ponente: doctor Libardo Rodríguez Rodríguez.

⁵⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 4 de marzo de 2003. Expediente núm. 1999-05683 (IJ-030). Consejero ponente: doctor Manuel Santiago Urueta Ayola.

Establecido lo anterior, pasa la Sala a estudiar el fondo del asunto, para ello, es menester realizar una comparación de las normas que se consideran vulneradas con las disposiciones de los numerales 1º, 2º, 3º y 4º del artículo 17, y los artículos 18 y 19 en el aparte que dice: “*las contempladas en el Artículo 46 de la Ley 99 de 1993*”, en la expedición del Acuerdo 016 de 2002.

5.5. Caso concreto

Tanto el Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta como la CORPAMAG, interpusieron recurso de apelación contra la sentencia de 25 de junio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Magdalena mediante la cual, **accedió de manera parcial a las pretensiones de la accionante**, en tanto, declaró la nulidad del numeral 3º del artículo 17 y los artículos 18 y 19 en el aparte que dice: “*también constituyen patrimonio y rentas del DADMA las contempladas en el artículo 46 de la Ley 99 de 1993*”, del Acuerdo No. 16 del 2002, proferido por el Concejo Distrital de Santa Marta, negó la nulidad del numeral 4º del artículo 17 y no se pronunció frente a los numerales 1º y 2º de éste último.

Como sustento de lo anterior, el Distrito de Santa Marta consideró, en primer lugar, que el tribunal, al realizar un estudio parcial y aislado de las normas que el demandante consideró vulneradas desconoció su legitimidad para expedir el Acuerdo 016 de 2002, puntualmente, adujo que no tuvo en cuenta el artículo 13 de la Ley 768 de 2002⁵⁹ –competencia ambiental- y el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 –porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble-. De igual forma, el artículo 124 de la ley 1617 de 2013⁶⁰, por medio del cual se estableció a favor del Distrito de Buenaventura la asignación de recursos relativos a las transferencias del sector eléctrico y de la sobretasa ambiental (artículo 44 y 45 de la Ley 99 de 1993). En segundo lugar⁶¹, arguyó que en el presente asunto operaba la ineptitud sustantiva de la demanda por indebida escogencia de la acción y la consecuente caducidad –conforme a la teoría de los fines y móviles-⁶², por lo que solicitó que estudiara de oficio⁶³.

⁵⁹ “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.

⁶⁰ “Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales”.

⁶¹ Argumento presentado en los alegatos de conclusión.

⁶² En los alegatos de conclusión. Folios 9 a 13 del cuaderno 3.

⁶³ En este punto se aclara que se hizo pronunciamiento al respecto en el título denominado “cuestión previa”.

Por su parte, la CORPAMAG⁶⁴, señaló que el tribunal omitió referirse a los numerales 1º y 2º, del artículo 17 en cita, e instó para que se decretara la nulidad de dichos numerales, así como del numeral 4º del mismo artículo, al considerar que el Concejo Distrital, Cultural e histórico de Santa Marta no tiene la facultad legal para adjudicar las rentas que previamente le fueron concedidas a las corporaciones autónomas por mandato legal, a través de la Ley 99 de 1993, pues, ahora, mediante las disposiciones demandadas, consideró que la parte demandante, le cercenó la obtención de las rentas que allí se estipularon y que por lo tanto, se vulneraron las normas superiores.

En atención a lo anterior, para establecer si el *a quo*, realizó una interpretación parcial y aislada de las normas demandadas con respecto a las facultades del Consejo Distrital de Santa Marta, o si por el contrario, lo hizo en debida forma, para ello, se estudiará, de un lado, si como lo arguye el demandante era necesario estudiar las normas por él citadas y si realmente, estas lo facultan a disponer las posibles rentas atribuidas a las CARS por disposición legal, de otro, determinar si en efecto, las rentas atribuidas al DADMA corresponden a la CORPAMAG.

La Sala advierte, de entrada que su análisis recaerá sobre los todos los numerales citados, habida cuenta que aunque el *a quo* no emitió pronunciamiento sobre los numerales 1º y 2º, es claro que también hacen parte de las normas que el demandante acusó su legalidad, en este sentido, es claro que le asisten razón a la parte actora al indicar que el Tribunal omitió el estudio de las citadas.

Dentro del estudio efectuado por el *a quo*, con fundamento en el artículo 317 Constitucional, el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 y conceptos jurisprudenciales del Consejo de Estado y la Corte Constitucional⁶⁵, señaló que la naturaleza jurídica de la tasa ambiental corresponde a una “transferencia” que los municipios hacen a las CAR y no a un tributo u obligación fiscal a su cargo, por lo tanto, los ingresos son propios de las CAR, así, los entes territoriales son únicamente recaudadores, cuya *“exención puede ser tramitada únicamente mediante ley del congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 338 de la Carta”*⁶⁶

Ahora bien, el artículo 317 Constitucional prevé:

⁶⁴ Folios 254 a 262.

⁶⁵ Citó apartes de la sentencia de 12 de mayo 2005 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P: Enrique José Arboleda Perdomo. Radicado 1637 y de las sentencias C-305 de 1995 y T-259 de 2001 de la Corte Constitucional.

⁶⁶ Sentencia T-259 de 2001 de la Corte Constitucional.

“**ARTICULO 317.** Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Por su parte, el artículo 44 de la Ley 99 de 1993 - *porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble*-, en desarrollo del artículo 317 inciso 2º Constitucional, obliga a los municipios y distritos a transferir a las CAR los recursos en los términos del artículo 46.1⁶⁷ de la misma, en ese sentido, en efecto, las CAR son las destinatarias de los recursos por concepto ambiental del impuesto predial por disposición Constitucional y normativa.

De otra parte, las disposiciones normativas que echa de menos la parte demandada, corresponden, al artículo 13 de la Ley 768 de 2002 “*Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*”.y 124 de Ley 1617 de 2013⁶⁸ “*por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*”.

“**ARTÍCULO 13. COMPETENCIA AMBIENTAL.** Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, **las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.**

Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de **acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción**, el cual contará con un Consejo Directivo conformado por:

⁶⁷ **ARTÍCULO 46. PATRIMONIO Y RENTAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.** Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:

1) El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente ley.

⁶⁸ Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.

(...)

El concejo distrital determinará el régimen de patrimonio y rentas de las autoridades a que hace referencia el presente artículo, garantizando la suficiencia presupuestal para el correcto cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de otros recursos que determine la ley".

En este punto consideró que la interpretación debió ser sistematizada por lo que el artículo transcrito lo faculta para crear un establecimiento público para desempeñar funciones de autoridad ambiental en su jurisdicción, en ese sentido y, en armonía con lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, estaba facultado para fijar las rentas y patrimonio del DADMA, ya que este último indica que los gravámenes a la propiedad inmueble se destinan a la protección el medio ambiente.

En el mismo sentido, adujo que el artículo 124 parágrafo 2º de Ley 1617 de 05 de febrero de 2013, *"por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales"*, destinó los recursos de las transferencias del sector eléctrico que el Distrito de Buenaventura trasfiere a la Corporación Autónoma Regional del Valle a la autoridad ambiental creada en el marco del mismo artículo, y en consecuencia, deberá hacerse extensivo a los demás distritos bajo el principio de igualdad.

En atención a lo anterior, se advierte que el *a quo* no incurrió en ningún yerro de tipo interpretativo, pues se tiene que si bien, el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 le otorga al distrito las mismas funciones atribuidas a las CAR, en los términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y, asimismo, lo faculta para crear la autoridad ambiental y determinar el régimen de patrimonio y rentas de la misma, no puede entenderse que tenga la potestad para trasladar por medio del acuerdo distrital, tributos que han sido titulados a la CORPAMAG por medio de la Ley.

Pues precisamente el Tribunal indicó que el traslado de las rentas por parte de los municipios en favor de las CAR se constituía de forma imperativa y no facultativa, pues las que ya les corresponden a la CORPAMAG por disposición legal no pueden ser adjudicadas al DADMA a través del acuerdo en comento aun cuando cumpliera funciones de autoridad ambiental.

De otra parte, respecto de las rentas del sector eléctrico, se advierte que el tribunal señaló que no se advertía vulneración de las de los preceptos acusados, razón por la cual, negó las pretensiones de nulidad frente al numeral respectivo.

Sentado lo anterior, los cargos formulados por la parte demandada no tienen vocación de prosperidad.

En cuanto a los argumentos de la parte demandante, atinente a la omisión por parte del *a quo* relativa a los numerales 1 y 2 del artículo 17 de acuerdo 016 de 2002, como se indicó en precedencia serán objeto de estudio toda vez que de la providencia cuestionada se desprende que en efecto no se hizo alusión a ellos, así mismo, se estudiara lo relativo al numeral 4º del mismo artículo ante el cual, considera CORPAMAG que no se respetó el porcentaje a ella atribuido por ley.

- **Normas acusadas**

*“Acuerdo 016
(27 de noviembre de 2002)*

***POR EL CUAL SE CREA EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE - DADMA Y SE ORGANIZA EL
SISTEMA AMBIENTAL DEL DISTRITO TURÍSTICO CULTURAL E
HISTÓRICO DE SANTA MARTA SIADIS***

***EL CONCEJO DISTRITAL TURÍSTICO CULTURAL E HISTÓRICO DE
SANTA MARTA, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y
en especial las conferidas por el Artículo 79, los Numerales 6 y 9 del Artículo
313 de la Constitución Política, las leyes 99 de 1.993, 338 de 1.997 y 768 del
31 de Julio del 2.002.***

ACUERDA (...)

***CAPÍTULO IV
DE LAS RENTAS Y PATRIMONIOS DEL DAMA***

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO: RENTAS.- Constituyen rentas del DADMA:

- 1. Las Tasas Retributivas y Compensatorias dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito de Santa Marta.*
- 2. Las tasas por utilización de agua causadas dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito de Santa Marta.*
- 4. Las transferencias del sector eléctrico y otras contempladas en los artículos 42, 43, 44 y 45 de la Ley 99 de 1993.*

(...)

De la anterior transcrita, se establece que el Concejo Distrital Turístico e Histórico del Santa Marta, al expedir el acuerdo invocó sus facultades constitucionales, legales y en especial las conferidas por el artículo 79 y 313 (numerales 6 y 9) de la Constitución Política, las leyes 99 de 1993, 338 de 1997 y 768 del de 2002.

Aunque la parte actora, no indicó de manera expresa, que consideró vulnerados los artículos 42, 43, de la Ley 99 de 1993, la Sala los transcribirá dado que con ellos sustentó parte de la presunta vulneración.

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

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

Para la definición de los costos y beneficios de que trata el inciso 2o. del artículo 338 de la Constitución Nacional, sobre cuya base hayan de calcularse las tasas retributivas y compensatorias a las que se refiere el presente artículo, creadas de conformidad con lo dispuesto por el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas:

- a) La tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado;
- b) El Ministerio del Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación;
- c) El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación económica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva actividad. Se entiende por daños sociales, entre otros, los ocasionados a la salud humana, el paisaje, la tranquilidad pública, los bienes públicos y privados y demás bienes con valor económico directamente afectados por la actividad contaminante. Se entiende por daño ambiental el que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes;
- d) El cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del monto tarifario de las tasas.

Con base en el conjunto de reglas establecidas en el sistema de que trata el inciso anterior, el Ministerio del Medio Ambiente aplicará el siguiente método

en la definición de los costos sobre cuya base hará la fijación del monto tarifario de las tasas retributivas y compensatorias:

a) A cada uno de los factores que incidan en la determinación de una tasa, se le definirán las variables cuantitativas que permitan la medición del daño; b) Cada factor y sus variables deberá tener un coeficiente que permita ponderar su peso en el conjunto de los factores y variables considerados; c) Los coeficientes se calcularán teniendo en cuenta la diversidad de las regiones, la disponibilidad de los recursos, su capacidad de asimilación, los agentes contaminantes involucrados, las condiciones socioeconómicas de la población afectada y el costo de oportunidad del recurso de que se trate; d) Los factores, variables y coeficientes así determinados serán integrados en fórmulas matemáticas que permitan el cálculo y determinación de las tasas correspondientes.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Las tasas retributivas y compensatorias se aplicarán incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. El cobro de esta tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces. Para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.

✓ **ARTÍCULO 43. TASAS POR UTILIZACIÓN DE AGUAS. La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, dará lugar al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1.974. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas.**

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

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo modificado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Todo proyecto que requiera licencia

ambiental y que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia.

PARÁGRAFO 2o. <Parágrafo modificado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, se destinarán de la siguiente manera:

- a) En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo Adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo;
- b) En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca;
- c) En ausencia de las condiciones establecidas en los literales a) y b), se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces.

Para cubrir gastos de implementación, monitoreo y seguimiento; la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.

Los recursos provenientes de la aplicación del parágrafo 1o del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca o en la formulación y adopción del Plan.

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo adicionado por el artículo 216 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley, pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización”.

✓ **ARTÍCULO 44. PORCENTAJE AMBIENTAL DE LOS GRAVÁMENES A LA PROPIEDAD INMUEBLE.** Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9%. El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo Concejo a iniciativa del alcalde municipal.

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

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

Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente ley.

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

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

PARÁGRAFO 1. Los municipios y distritos que adeudaren a las Corporaciones Autónomas Regionales de su jurisdicción, participaciones destinadas a protección ambiental con cargo al impuesto predial, que se hayan causado entre el 4 de julio de 1.991 y la vigencia de la presente Ley, deberán liquidarlas y pagarlas en un término de 6 meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley, según el monto de la sobretasa existente en el respectivo municipio o distrito al 4 de julio de 1991;

PARÁGRAFO 2. <Parágrafo modificado por el artículo 110 de la Ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes, exceptuando el megaproyecto del río Bogotá. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión”.

✓ **ARTÍCULO 45. TRANSFERENCIA DEL SECTOR ELÉCTRICO.**
<Artículo modificado por el artículo 222 de la Ley 1450 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> 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:
 - 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;

c) 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.

3. En el caso de centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será del 4% que se distribuirá así:

a) 2.5% para la Corporación Autónoma Regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta.

b) 1.5% para el municipio donde está situada la planta generadora.

Estos recursos deberán ser utilizados por el municipio, en al menos un 50% a partir del año 2012, en proyectos de agua potable, saneamiento básico y mejoramiento ambiental.

PARÁGRAFO 1o. De los recursos de que habla este artículo, solo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento.

PARÁGRAFO 2o. Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos.

PARÁGRAFO 3o. En la transferencia a que hace relación este artículo está comprendido el pago por parte del sector hidroenergético, de la tasa por utilización de aguas de que habla el artículo 43.

✓ **ARTÍCULO 46. PATRIMONIO Y RENTAS DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.** Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:

1) El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente ley.

2) Los recursos que le transfieran las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales.

3) El porcentaje de los recursos que asigne la ley, con destino al medio ambiente y a la protección de los recursos naturales renovables, provenientes del Fondo Nacional de Regalías.

4) Los recursos provenientes de derechos, contribuciones, tasas, tarifas, multas y participaciones, que perciban, conforme a la ley y las reglamentaciones correspondientes; y en especial el producto de las tasas retributivas y compensatorias de que trata el Decreto-Ley 2811 de 1.974 en concordancia con lo dispuesto en la presente ley;

5) Los ingresos causados por las contribuciones de valorización que se establezcan, conforme a la ley, para la financiación de obras de beneficio común ejecutadas en ejercicio de sus funciones legales.

6) Un porcentaje hasta del 10% del producto del impuesto de timbre a los vehículos que autónomamente decidan fijar los Departamentos, como retribución del servicio de reducción del impacto o de control de las emisiones de sustancias tóxicas o contaminantes del parque automotor.

7) El 50% de las indemnizaciones, distintas a la recompensa que beneficiará en su totalidad al actor, impuestas en desarrollo de los procesos instaurados en ejercicio de las acciones populares de que trata el artículo 88 de la

Constitución Política. Estos valores corresponderán a la Corporación que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya producido el daño ambiental respectivo. En caso de que corresponda a varias Corporaciones, el juez competente determinará la distribución de las indemnizaciones.

8) El 50% del valor de las multas o penas pecuniarias impuestas, por las autoridades de las entidades territoriales que forman parte de la jurisdicción de la respectiva Corporación, como sanciones por violación a las leyes, reglamentos o actos administrativos de carácter general en materia ambiental.

9) Los recursos que se apropien para serles transferidos en el presupuesto nacional.

10) Las sumas de dinero y los bienes y especies que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran y les sean transferidos en el futuro a cualquier título.

11) Los derechos causados por el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos, de acuerdo a la escala tarifaria que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente.

PARÁGRAFO. Los recursos y rentas previstos en este artículo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental en aquellas regiones del país donde no se hayan organizado corporaciones autónomas regionales, hasta el momento en que éstas se creen. Estas rentas deberán asignarse a programas y proyectos que se ejecuten en las regiones respectivas”.

✓ **ARTÍCULO 66. COMPETENCIAS DE GRANDES CENTROS URBANOS.** Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Los municipios distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

Ahora bien, de las normas transcritas, se observa, **en primer lugar**, que:

Al Distrito le corresponde el 50% del recaudo de las tasas retributivas y compensatorias *“causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento”* y el otro 50% a las CAR –artículo 66-.

También le pertenece a las CAR -, la relativa a *“la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo...,”* –artículo 42-, no obstante, el numeral 1º del artículo 17 dispone que - *las Tasas Retributivas y Compensatorias dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito de Santa Marta-* constituyen rentas del DADMA.

Ahora, el **numeral 4º del artículo 17**, del cual, se acusa su legalidad, dispone que *las transferencias del sector eléctrico y otras complementadas en los artículos 42, 43, 44, y 45 de la Ley 99 de 1993*”, no obstante, el artículo 45 distribuyó el porcentaje *“de las ventas brutas de energía por generación propia... el 3% para los municipios y distritos localizado en la cuenca hidrográfica y un 3% para las CAR”*.

Luego, aduce la parte demandante que el artículo 17 numeral 1º -demandado-, incluye **las tasas retributivas y compensatorias previstas en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993**, sin embargo, y comoquiera que el acuerdo se expidió entre otras, con base a la Ley 99 de 1993, en ese sentido, debe entenderse que estas obedecen a las previstas en el artículo 66 en un 50% y no a las del artículo 42. Lo mismo, ocurre en relación con **el numeral 4º del mismo artículo**, pues, las transferencias del sector eléctrico, le corresponde tanto al distrito como a la CORPAMAG en un 3%, por lo tanto, así debe entenderse.

No obstante, la expresión contenida en el numeral 4º del artículo 17 del acuerdo, que dice: **“y otras contempladas en los artículos 42, 43, 44, y 45 de la Ley 99 de 1993”**, como quiera que incluye de manera general todas las rentas que le corresponde a las CAR, se advierte que tal disposición vulnera las disposiciones superiores, toda vez que el distrito, por medio de esta disposición no puede disponer de las rentas que previamente han sido adjudicadas a la CORPAMAG, por la ley, en desarrollo constitucional, en ese sentido, los reparos del actor frente a esta disposición tienen vocación de prosperidad.

Y, **en segundo lugar**, el artículo 43 dispuso que *“la utilización de aguas...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... El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas”*, no obstante, considera la parte demandante que el numeral 2º del artículo 17 del Acuerdo 16 de 2002, mediante el cual, el distrito incluyó *“Las tasas por utilización de agua causadas dentro del perímetro urbano de la cabecera del Distrito de Santa Marta”*, vulnera las normas superiores en tanto el sistema y método para su regulación no fue definido por el legislador, en efecto, de lo transcrito se observa que dichas tasas las debe fijar el gobierno nacional, por lo tanto, le asiste razón a la parte actora en cuanto se contraría la Constitución y la ley, en consecuencia, el **numeral 2º del artículo 17** del Acuerdo 016 de 2002, se encuentra viciado de nulidad.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: MODIFICAR el ordinal tercero de la parte resolutive de la providencia de 25 de junio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por medio del cual declaró la nulidad del numeral 3º del artículo 17 y los artículos 18 y 19, este último en el aparte que dice, *“tambien constituyen patrimonios y rentas del DADMA las contempladas en el Artículo 46 de la Ley 99 de 1993”*, en el sentido de **ADICIONARLO** para declarar igualmente la nulidad del **numeral 2º** del artículo 17 y el **numeral 4º** del artículo 17 en el aparte que dice: *“y otras contempladas en los artículos 42, 43, 44, y 45 de la Ley 99 de 1993”* de conformidad con los argumentos expuestos en la parte considerativa.

SEGUNDO.- DEVOLVER el expediente de la referencia al tribunal de origen, una vez quede en ejecutoriada la presente providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

