



Sentencia 794 de 2000 Corte Constitucional

SENTENCIA C-794 DE 2000

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Independencia/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Decisiones

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Responsabilidades

ASAMBLEA DE CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Funciones

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Demanda inepta por ausencia de cargo

ASAMBLEA DE CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Integración

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Protección del medio ambiente/CONSTITUCION ECOLOGICA

DERECHO AL VOTO EN CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Proporcionalidad al aporte económico efectuado resulta inconstitucional/DERECHO AL VOTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Discriminación por capacidad económica/DERECHO A LA IGUALDAD DE ENTIDADES TERRITORIALES-Discriminación en votación por capacidad económica

El derecho al voto de los miembros de las asambleas corporativas no debe ser proporcional al aporte efectuado por los entes territoriales. El criterio eminentemente económico escogido por el legislador no goza de justificación constitucional, puesto que dicho sistema de voto, proporcional a los aportes anuales de rentas o a los que por cualquier causa o concepto hayan efectuado a la Corporación, podría generar la adopción de medidas por parte de su máximo órgano directivo que no necesariamente redunden en favor del interés general sino de ciertas zonas dentro de la respectiva región, o que no se ajusten al concepto de desarrollo sostenible, y que, por el contrario, sólo beneficien a los entes territoriales que hayan aportado mayores recursos. Se discrimina así a los entes territoriales con menor capacidad económica, pues éstos no podrán participar en iguales condiciones en la toma de decisiones que afectan a la región a la que pertenecen.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Objeto

PRINCIPIO DE PARTICIPACION EN CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Objeto

MEDIO AMBIENTE-Protección ajena a dominio financiero

ENTIDADES TERRITORIALES DE CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Poder decisorio

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Alcance

VOTO EN ASAMBLEA DE CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Régimen no asimilable a sociedades mercantiles/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL Y SOCIEDAD COMERCIAL-Naturaleza y fines diversos

El régimen de los votos de los miembros de las asambleas corporativas no puede asimilarse al de las sociedades mercantiles, pues es evidente que la naturaleza y los fines de las corporaciones autónomas regionales y de las sociedades comerciales son bien diversos. Por tal motivo, los representantes legales de las entidades territoriales no pueden ser vistos como accionistas o socios capitalistas sino como entes que, en desarrollo de su propia función constitucional, concurren a la configuración de un organismo encargado de defender, en igualdad de condiciones, los intereses de todas ellas y, sobre todo, los de sus habitantes, quienes no pueden ser tratados peyorativamente por pertenecer a departamentos y municipios más pobres.

NOTA DE RELATORIA Corte Constitucional: Esta sentencia C-794 del 29 de junio de 2000, reemplaza la sentencia C-642 de 31 de mayo de 2000, que fue declarada nula por auto de Sala Plena del 21 de junio de 2000.

Referencia: expediente D-2687

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 25 de la Ley 99 de 1993

Actor: Fernando Matallana Usaquén

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio dos mil (2000).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Fernando Matallana Usaquéen contra el artículo 25 de la Ley 99 de 1993.

Esta Corte había proferido la Sentencia C-642 del 31 de mayo de 2000 (M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo), y mediante ella había resuelto la controversia generada por el demandante.

No obstante, la Sala Plena de la Corporación, mediante auto del 21 de junio de 2000 (M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo), decidió anular la aludida providencia teniendo en cuenta que había sido votada sin la mayoría exigida en el Decreto 2067 de 1991, en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y en el Reglamento de la Corporación.

En desarrollo de lo así dispuesto, la Sala Plena procede ahora a dictar nueva Sentencia, mediante la cual decidirá de manera definitiva si lo impugnado se aviene o no a la Constitución Política.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

"LEY 99 DE 1993

(22 de diciembre)

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

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

DECRETA:

(...)

Artículo 25.-De la Asamblea Corporativa. Es el principal órgano de dirección de la corporación y estará integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción.

Los miembros de la asamblea corporativa de una corporación autónoma regional tendrán en sus deliberaciones y decisiones un derecho a voto proporcional a los aportes anuales de rentas o a los que por cualquier causa o concepto hayan efectuado a la corporación, la entidad territorial a la que representan, dentro del año anterior a la fecha de la sesión correspondiente. Si tales aportes superan el 25% del total recibido por la corporación, este derecho a voto se limitará al 25% de los derechos representados en la asamblea.

Son funciones de la asamblea corporativa: a) Elegir el consejo directivo de que tratan los literales d) y e) del artículo 26 de la presente Ley; b) Designar el revisor fiscal o auditor interno de la corporación; c) Conocer y aprobar el informe de gestión de la Administración; d) Conocer y aprobar las cuentas de resultados de cada periodo anual; e) Adoptar los estatutos de la corporación y las reformas que se le introduzcan y someterlos a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente, y f) Las demás que le fijen los reglamentos".

II. LA DEMANDA

Considera el actor que la disposición acusada vulnera los artículos 1, 287 -inciso 1- y 298 de la Constitución Política.

La violación alegada se concreta, al tenor del libelo, en la consagración de un aporte económico como factor que, en últimas -a juicio del accionante-, va a definir la proporción de la votación a nivel interno de la asamblea corporativa en las corporaciones autónomas regionales, ya que van a presentarse representantes legales de algunas entidades territoriales con más posibilidades de elegir, ser elegidos y tomar decisiones que otros.

Considera el impugnador que el inciso segundo del artículo demandado viola el artículo 1 de la Constitución, toda vez que los principios de autonomía y descentralización, orientadores de nuestro Estado Social de Derecho, resultan vulnerados porque las deliberaciones y decisiones de la asamblea corporativa están sometidas a la proporción del aporte anual de rentas que la entidad territorial haya efectuado a la Corporación Autónoma Regional durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la sesión correspondiente.

Por lo expuesto -afirma el demandante- las que en realidad vienen a definir las políticas que deben desarrollar las CAR no son todas las entidades territoriales autónomas y descentralizadas, sino algunas pocas, es decir, las que más aportes hayan efectuado.

De otro lado, en la demanda se tacha como inconstitucional el inciso 3 del artículo 25 de la Ley 99 de 1993, ya que, en su concepto, no desarrolla la autonomía municipal y departamental, principio que orienta varios preceptos de la Constitución, y que califica el actor como de gran contenido ecológico.

Para el accionante, la toma de decisiones en materia ambiental se debe ajustar a criterios democráticos, pluralistas y ecológicos, sin afectar, por supuesto, el desarrollo sostenible de nuestros recursos naturales, con el cual se garantizan los derechos de las próximas generaciones.

III. INTERVENCIONES

La ciudadana María Idalid Moreno Ramírez, obrando en nombre y representación del Ministerio del Medio Ambiente, ha presentado un escrito destinado a exponer las razones que, a su juicio, ameritan la declaración de exequibilidad de la norma acusada.

Solicita, en forma adicional, que la Corte se pronuncie respecto de lo que ha de entenderse por la expresión "aporte", contenida en la norma demandada, y que explique las diferencias entre este concepto y los demás ingresos que forman parte del patrimonio de las corporaciones autónomas regionales.

En primer término señala que el principio de la autonomía, que al decir del actor está violado, ha sido objeto de numerosos fallos proferidos por esta Corporación, en los cuales se ha establecido que, si bien orienta la gestión de las entidades territoriales, no es absoluto. Está limitado, en criterio de la interviniente, a lo señalado en la Constitución Política y en la ley.

Manifiesta la ciudadana Moreno Ramírez que el legislador otorgó a la asamblea corporativa -entendida como el principal órgano de dirección de las corporaciones autónomas regionales-, un tratamiento jurídico similar al previsto por el Código de Comercio para las sociedades, pero ajustando la capacidad de voto al 25% de los derechos representados en ella.

Considera que, por lo expuesto, con la norma en vigor se garantiza el principio de igualdad, ya que no sería equitativo que todos los socios o miembros de la asamblea corporativa entraran a participar en la toma de decisiones con un valor igual desde el punto de vista formal, mas no así desde el material, en la medida en que no se reflejaría el mayor esfuerzo económico que hacen algunos representantes de las entidades territoriales integrantes de la Corporación Autónoma Regional.

A juicio de la representante del Ministerio del Medio Ambiente, la distribución de los recursos que recibe la Corporación Autónoma Regional redundaría en beneficio de todas las entidades territoriales que integran la respectiva región y no en la proporción de los aportes que cada una de éstas desembolse. Es decir, que la inversión regional se hará teniendo como criterios la problemática ambiental y las áreas de manejo especial que están a cargo de la región.

Agrega que la propia Ley 99 de 1993 distingue, en el artículo 46, entre los recursos propios, que forman parte del patrimonio y renta de las Corporaciones, y los aportes que hacen las entidades territoriales para entrar a participar activamente en las decisiones de la Asamblea Corporativa, aspecto del que trata el artículo 25 acusado.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del artículo 25 de la Ley 99 de 1993, salvo el inciso segundo, el cual, en su concepto, es inconstitucional.

Manifiesta que el legislador, en el inciso 2 demandado, sí cualifica el voto que se emita en el seno de la asamblea corporativa, con base en la capacidad económica de las entidades territoriales aportantes.

A juicio del Procurador General de la Nación, otorgarle a las corporaciones autónomas regionales el mismo tratamiento jurídico que el reconocido a una sociedad comercial, en la que la capacidad decisoria depende del monto de los aportes de sus integrantes, es desconocer la naturaleza de la misión que la Constitución Política les otorgó. Por lo tanto, resulta incongruente que sea el criterio económico -y no el ecológico o ambiental- el que determine la capacidad decisoria de sus integrantes.

Considera que dar mayor poder decisorio a los votos que emitan dentro del organismo rector de la ecología en cada región aquellos representantes de entidades territoriales que tengan mayor capacidad de aporte, es imponer una visión localista o regionalista de orden presupuestal, a realidades naturales que deben ser atendidas con criterios universales, sistemáticos e integradores.

Manifiesta el Jefe del Ministerio Público que, con el precepto objeto de proceso, resulta transgredido el artículo constitucional según el cual la función administrativa está al servicio de los intereses generales, y que es contrario a la primacía de la utilidad pública y a la concepción de los aludidos recursos como patrimonio común.

Finalmente, afirma que el inciso 2 del artículo 25 de la Ley 99 de 1993 acusado, desconoce el deber constitucional del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y de conservar las áreas de especial importancia ecológica, señalado en el artículo 89 de la Carta. En igual sentido -termina diciendo- con el indicado acápite resulta violado el contenido del artículo 80 de la Constitución, ya que auspicia la elaboración de planes de manejo ajenos a la cuestión ambiental propiamente dicha.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

El derecho al voto en las asambleas de las corporaciones autónomas regionales no puede estar supeditado a un factor económico, pues se

pondría en peligro el interés general y el desarrollo sostenible como fines de la política de protección al medio ambiente

Las corporaciones autónomas regionales están previstas en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, a cuyo tenor deben ser establecidas de conformidad con la reglamentación que expida el Congreso, "dentro de un régimen de autonomía".

Es claro que se trata de organismos independientes cuyas determinaciones deben ser adoptadas en los términos de la ley, sin depender de otros entes y dentro de una filosofía democrática y participativa, ya que las funciones que les han sido confiadas son de interés público.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, a las corporaciones autónomas regionales se han encomendado, entre otras, las siguientes responsabilidades: ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y el 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; 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 trazados por el Ministerio del Medio Ambiente; promover y desarrollar la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables; 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; 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; celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objetivo 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; 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 pueda 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; 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; ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables; 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; 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 a las entidades territoriales, o sean contrarias a la Ley o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente.

Su configuración está prevista en el artículo 23 de la misma Ley, según el cual son entes corporativos de carácter público integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica.

La norma bajo examen determina que las asambleas de las corporaciones autónomas regionales son los principales órganos de dirección de dichos entes, y que sus miembros serán los representantes legales de las entidades territoriales de la jurisdicción correspondiente. Además, otorga a aquéllos el derecho a voto proporcional, según los aportes efectuados por la respectiva entidad territorial. No obstante, fija un límite al valor de los votos, en tanto dispone que si el aporte supera el 25% del total recibido por la corporación, el derecho al voto será de ese porcentaje.

El tercer inciso del precepto legal bajo examen señala funciones de la asamblea corporativa, como son las de elegir a alcaldes y representantes del sector privado para que hagan parte, junto con otros miembros, del Consejo Directivo; designar al revisor fiscal o al auditor interno; conocer y aprobar el informe de gestión y las cuentas de resultados; adoptar los estatutos y sus reformas, y someterlos a la aprobación del Ministerio del Medio Ambiente. Por último, la norma hace referencia a las demás funciones que fijen los reglamentos.

Cabe aclarar que los cargos expuestos por el demandante se dirigen a atacar solamente el segundo inciso del artículo 25, y la función de elegir a los alcaldes que harán parte del Consejo Directivo, contemplada en la primera frase del inciso tercero de la citada norma.

Aunque el actor no expone las razones por las cuales el inciso primero del artículo acusado podría ser inexecutable, la Sala estima necesario que el análisis de constitucionalidad también recaiga sobre ese aparte, con el fin de lograr una mejor comprensión de los preceptos normativos que sí son objeto de expresos ataques, con los cuales aquél se encuentra claramente vinculado.

En relación con el inciso tercero, esta Corporación se limitará a analizar la constitucionalidad del primer aparte ya enunciado, y se abstendrá de proferir fallo de fondo respecto de las demás funciones de las asambleas corporativas, en tanto respecto de ellas existe inepta demanda por absoluta ausencia de cargos.

En primer lugar, debe decirse que la integración de las asambleas de las corporaciones autónomas regionales no desconoce ningún precepto constitucional. Por el contrario, la disposición acusada desarrolla los principios de descentralización y de autonomía (artículos 1 y 150-7 C.P.), puesto que son los representantes legales de los entes territoriales quienes van a adoptar las decisiones sobre la administración de los recursos naturales renovables de zonas que constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica -según los términos

del artículo 23 de la misma Ley- y tomarán las medidas que propendan al desarrollo sostenible.

Cabe resaltar que las corporaciones autónomas regionales constituyen importante desarrollo del conjunto de preceptos constitucionales orientados a la protección del medio ambiente (entre otros, los artículos 8, 58, 79, 80, 81, 95-8, 268, 310, 330, 331, 333 y 334 ibídem) - "Constitución Ecológica"-, y son, en cierta forma, un reflejo más del cambio conceptual de la relación del hombre con la naturaleza, la economía y el desarrollo, y de la asunción de nuevas responsabilidades de la persona, la sociedad, el Estado y la comunidad internacional respecto de las generaciones futuras¹.

Ahora bien, esta Sala comparte el concepto del Procurador General de la Nación, en el sentido de que el derecho al voto de los miembros de las asambleas corporativas no debe ser proporcional al aporte efectuado por los entes territoriales. El criterio eminentemente económico escogido por el legislador no goza de justificación constitucional, puesto que dicho sistema de voto, proporcional a los aportes anuales de rentas o a los que por cualquier causa o concepto hayan efectuado a la Corporación, podría generar la adopción de medidas por parte de su máximo órgano directivo que no necesariamente redunden en favor del interés general (artículos 1, 79 y 209 de la Carta) sino de ciertas zonas dentro de la respectiva región, o que no se ajusten al concepto de desarrollo sostenible (artículo 80 ibídem), y que, por el contrario, sólo beneficien a los entes territoriales que hayan aportado mayores recursos. Se discrimina así a los entes territoriales con menor capacidad económica, pues éstos no podrán participar en iguales condiciones en la toma de decisiones que afectan a la región a la que pertenecen. Así las cosas, se declarará inexecutable dicha limitación, que vulnera el principio de igualdad (art. 13 C.P.) -también aplicable a las entidades territoriales, todas las cuales, excepto en lo relativo a la autorización otorgada a la ley para establecer categorías de municipios (art. 320 C.P., que es específico), tienen la misma importancia y los mismos derechos constitucionales, con independencia de su capacidad económica- y el artículo 287 de la Constitución Política, que reconoce derechos a las entidades territoriales, sin discriminación, específicamente en lo relacionado con el ejercicio de las competencias que les correspondan (numeral 2).

No es necesario resaltar que las corporaciones autónomas regionales no constituyen cualquier tipo de empresa sino unidades de acción estatal concebidas para lograr objetivos de beneficio colectivo.

Toda empresa, como base del desarrollo, tiene a cargo una función social que implica obligaciones y supone responsabilidades. Si ello es predicable de cualquier unidad de explotación económica, con mayor razón lo es de entidades como las corporaciones autónomas, las cuales superan el puro concepto empresarial que les ha querido conferir la norma examinada.

Tales entes se han previsto directamente por el Constituyente para una finalidad superior que interesa, más que a sus accionistas, a toda la comunidad. Su existencia y papel deben entenderse y hacerse efectivos a la luz de los postulados del Estado Social de Derecho y no bajo una perspectiva capitalista.

Así, en las corporaciones autónomas regionales no está de por medio el objetivo de rendimiento de capitales aportados por las entidades que las conforman sino el cumplimiento de una función constitucional de primer orden frente a la cual cada uno de los componentes tiene idéntica posición y jerarquía, y por lo tanto un solo voto cuando se trata de adoptar decisiones. El factor predominante en cuanto a las mismas corresponde al principio democrático de la participación (arts. 1 y 2 C.P.).

Ahora bien, si a las corporaciones se ha encargado de la preservación del ambiente sano, objetivo constitucional también prevalente, se desdibuja todavía más la finalidad de predominio del poder de decisión en manos de quien haga mayores aportes en dinero.

A juicio de la Corte, lo que debe tener en cuenta cada corporación autónoma es el logro de su objetivo básico -la preservación del medio ambiente-, en el cual juegan factores muy diversos, no relacionados con el dominio financiero de cualquiera de las entidades territoriales aportantes.

Por supuesto, es verdad que no todas las entidades que conforman una corporación autónoma tienen los mismos ingresos, igual población ni idéntica extensión, pero ello en modo alguno significa que las más grandes deban concentrar un mayor poder decisorio, en detrimento de las medianas o pequeñas. Si deben contribuir en mayor medida al sostenimiento y desarrollo del respectivo organismo, ello se debe a que se encuentran también en mayor capacidad de contaminación.

La Corte entiende que, según el artículo 79 de la Constitución, del derecho a gozar de un ambiente sano son titulares todas las personas y no solamente los habitantes de las entidades territoriales más acaudaladas. El precepto constitucional -que aparece entonces infringido por el artículo acusado- dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente.

Señala también la Constitución, como deberes del Estado, el de proteger la diversidad e integridad del ambiente, el de conservar las áreas de especial importancia ecológica y el de fomentar la educación para el logro de estos fines.

El Estado, según el artículo 80 de la Carta Política, planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además -agrega- el Estado deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

De acuerdo con el mandato constitucional, el Estado cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

El Estado cumple estas funciones a través del Ministerio del Medio Ambiente y de las corporaciones autónomas regionales, según la Ley 99 de 1993, y para alcanzar los propósitos fundamentales expuestos no pueden esos entes depender simplemente de la decisión de quienes mayores aportes hayan efectuado al constituirlos o reformarlos, ni dejar al libre albedrío de tales aportantes -independientemente del interés general- la conducción de los destinos colectivos, pues, como bien lo anota el Procurador General en su concepto, ello podría significar -en contradicción con el mandato constitucional- que en la elaboración, proyección y desarrollo de los planes y programas correspondientes se impusieran directrices, metas o logros ajenos a la cuestión propiamente ambiental.

No se olvide, por otra parte, que se cumple una tarea administrativa y no meramente empresarial o societaria, ni se pierda de vista -por tanto- que ella, en los términos del artículo 209 de la Constitución, está al servicio de los intereses generales y se desarrolla, entre otros, con fundamento en el principio de igualdad.

Es necesario hacer énfasis en que el régimen de los votos de los miembros de las asambleas corporativas no puede asimilarse al de las sociedades mercantiles, pues es evidente que la naturaleza y los fines de las corporaciones autónomas regionales y de las sociedades comerciales son bien diversos. Por tal motivo, los representantes legales de las entidades territoriales no pueden ser vistos como accionistas o socios capitalistas sino como entes que, en desarrollo de su propia función constitucional, concurren a la configuración de un organismo encargado de defender, en igualdad de condiciones, los intereses de todas ellas y, sobre todo, los de sus habitantes, quienes, según el artículo 13 de la Carta, no pueden ser tratados peyorativamente por pertenecer a departamentos y municipios más pobres.

Se declarará la inexecutable de los apartes normativos que plasman la aludida regla discriminatoria.

Por último, para la Corte carece de fundamento el cargo formulado contra la función de la Asamblea consistente en nombrar a los alcaldes que harán parte del Consejo Directivo de la respectiva Corporación Autónoma Regional. Entiende el actor que con ello se limita arbitrariamente la posibilidad que tienen los alcaldes de elegir sus propios representantes, interpretación desacertada, puesto que debe recordarse que los miembros de la Asamblea Corporativa son precisamente los representantes legales de los entes territoriales que conforman la respectiva región.

En mérito de lo expuesto, se declarará exequible la frase "elegir al Consejo Directivo que tratan los literales d)..." del último inciso de la norma objeto de juicio.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que contempla el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 25 de la Ley 99 de 1993.

Segundo.- En relación con el segundo inciso de la citada disposición, se declara EXEQUIBLE la frase "Los miembros de la Asamblea Corporativa de una Corporación Autónoma Regional tendrán en sus deliberaciones y decisiones un derecho a voto...", e INEXEQUIBLE el resto del inciso, que prescribe: "...proporcional a los aportes anuales de rentas o a los que por cualquier causa o concepto hayan efectuado a la Corporación, la entidad territorial a la que representan, dentro del año anterior a la fecha de la sesión correspondiente. Si tales aportes superan el 25% del total recibido por la Corporación, este derecho a voto se limitará al 25% de los derechos representados en la Asamblea".

Tercero.- Respecto del tercer inciso del artículo 25 de la Ley 99 de 1993, se declara EXEQUIBLE el aparte que establece como una de las funciones de la Asamblea Corporativa : "a. Elegir el Consejo Directivo de que tratan los literales d (...) del artículo 26 de la presente Ley".

En relación con las demás funciones consignadas en dicho inciso, la Corte se declara INHIBIDA para proferir fallo de mérito, por ineptitud de la demanda.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

HACE CONSTAR QUE:

Que la sentencia C-642 de 31 de mayo de 2000, dentro del proceso D-2687 fue anulada mediante auto del 21 de junio de 2000 y reemplazada por sentencia C-794 de 29 de junio del mismo.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-794/00

VOTO EN ASAMBLEA DE CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Poder de decisión proporcional al aporte económico efectuado (Salvamento de voto)

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Naturaleza (Salvamento de voto)

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL EN CONSTITUCION-Configuración (Salvamento de voto)

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL Y SOCIEDAD COMERCIAL-Régimen distinto (Salvamento de voto)

DERECHO AL VOTO EN CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Proporcionalidad al monto del aporte (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D- 2687

Con el habitual respeto expresamos a continuación las razones de nuestro desacuerdo con la decisión mayoritaria de la Corte conforme a la cual se declaró inexecutable la parte del inciso segundo del artículo 25 de la Ley 99 de 1993 que prescribe que el derecho a voto de los miembros de la Asamblea Corporativa de una Corporación Autónoma Regional ha de ser "...proporcional a los aportes anuales de rentas o a los que por cualquier causa o concepto hayan efectuado a la Corporación, la entidad territorial a la que representan, dentro del año anterior a la fecha de la sesión correspondiente. Si tales aportes superan el 25% del total recibido por la Corporación, este derecho a voto se limitará al 25% de los derechos representados en la Asamblea".

1. La decisión mayoritaria se basa en la consideración de que la norma declarada inconstitucional generaba un trato discriminatorio en contra de los municipios de escasos recursos partícipes de las corporaciones autónomas regionales y por tanto podía propiciar la toma de decisiones que no consultarán el interés general significado para el caso, primordialmente, en la preservación del equilibrio ecológico de la zona de influencia de la respectiva corporación autónoma regional. Así mismo se hace énfasis en que las corporaciones autónomas regionales no pueden manejarse con criterios simplemente empresariales que descansen en la consideración del porcentaje de los aportes de las entidades territoriales participantes.

En ese orden de ideas, se expresa en la sentencia:

"El criterio eminentemente económico escogido por el legislador no goza de justificación constitucional, puesto que dicho sistema de voto proporcional a los aportes anuales de rentas o a los que por cualquier causa o concepto haya efectuado a la Corporación, podría generar la adopción de medidas por parte de su órgano directivo que necesariamente redunden en favor del interés general (Artículos 1, 79 y 209 de la Carta) sino de ciertas zonas dentro de la respectiva región, o que no se ajusten al concepto de desarrollo sostenible (artículo 80 ibidem), y que, por el contrario solo beneficien a los entes territoriales que hayan aportado mayores recursos. Se discrimina así a los entes territoriales con menor capacidad económica, pues estos no podrán participar en iguales condiciones en la toma de decisiones que afectan a la región a la que pertenecen . Así las cosas se declarará inexecutable dicha limitación que vulnera el principio de igualdad(Art. 13 C.P.)- también aplicable a las entidades territoriales, todas las cuales excepto en lo relativo a la autorización otorgada a la ley para establecer categorías de municipios (art. 320, que es específico) tienen la misma importancia y los mismos derechos constitucionales con independencia de su capacidad económica- y el artículo 287 de la Constitución Política, que reconoce derechos a las entidades territoriales, sin discriminación, específicamente en lo relacionado con el ejercicio de las competencias que les correspondan".

2. Frente a los argumentos que se transcriben, expresamos nuestro desacuerdo afirmando que, contrario a lo expresado por la Sentencia, el principio de igualdad no se viola porque en las asambleas de las corporaciones autónomas regionales se reconozca mayor peso decisorio a unos miembros en razón de los aportes de rentas resultantes de la puesta en marcha de factores objetivos como los que al efecto tiene en cuenta la Ley 99 de 1993.

De otra parte, como tuvimos ocasión de expresar durante la discusión de la ponencia, ésta a nuestro juicio se basa en la suposición de que la conformación del derecho al voto de las entidades territoriales en la Asamblea corporativa de las corporaciones autónomas regionales, en los términos de la ley, fatalmente significará desmedro de los derechos de las entidades territoriales llamadas, por la propia ley a aportar en proporción menor y propiciará la prelación del interés propio de las entidades que legalmente deban aportar en mayor porcentaje al sostenimiento de la correspondiente Corporación Regional, con efectos negativos en el desarrollo sostenible significativo de un interés público.

3. La jurisprudencia de esta Corte, teniendo presente el artículo de la Ley 99 de 1993 ha definido los lineamientos institucionales de las corporaciones autónomas regionales como entes asociativos de carácter especial en los cuales participan entidades territoriales. Las finalidades y funciones legales como se recuerda en la sentencia C-423 de 29 de septiembre de 1994.

Allí se expresa:

"Ahora bien, debe la Corte insistir en el hecho de que el ámbito de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, de acuerdo con el espíritu del Constituyente de 1991, puede rebasar los límites territoriales de un departamento. En efecto, los artículos 306 y 307 superiores, al ocuparse del concepto de región como entidad administrativa y de planificación, o como entidad territorial, hacen alusión a la unión de dos o más departamentos con el fin de lograr un mayor desarrollo social y económico. Para el caso de las entidades públicas referidas, las consideraciones expuestas se justifican aún más si se tiene presente su finalidad constitucional y legal: el desarrollo económico y social a través de la protección del medio ambiente. Como se expuso anteriormente, la Carta Política le otorga al Estado la responsabilidad de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible, garantizando así la conservación y la preservación del entorno ecológico. Al respecto, cabe recordar que el derecho a gozar de un ambiente sano les asiste a todas las personas (Art. 79 C.P.), de modo que su preservación, al repercutir dentro de todo el ámbito nacional -e incluso el internacional-, va más allá de cualquier limitación territorial de orden municipal o departamental. Por lo demás, no sobra agregar que las corporaciones autónomas regionales, en virtud de su naturaleza especial, aúnan los criterios de descentralización por servicios, -concretamente en cuanto hace a la función de planificación y promoción del desarrollo-, y de descentralización territorial, más allá de los límites propios de la división político-administrativa."

No sobra recordar, de otra parte, que conforme a la propia Ley 99 de 1993 las Corporaciones Autónomas Regionales "son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados 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".

En consonancia con esas características y objetivos trazados por la ley, el artículo 31, *ibidem*, entre las funciones a cargo de las corporaciones autónomas regionales incluye 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;

(...)

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;

(...)

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, esta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente."

Como se puede apreciar, las finalidades y funciones de las corporaciones son de interés público y vinculan a todas las entidades territoriales participantes (que son las únicas con vocación legal de participar), quienes a su turno, como entidades territoriales tiene a su cargo la búsqueda exclusiva de finalidades que de manera directa están llamadas a redundar en satisfacción de las necesidades de toda la colectividad y de manera inmediata de las comunidades bajo su jurisdicción. Como es sabido las Corporaciones Autónomas Regionales abarcan territorio de más de un departamento.

4. La Constitución de 1991, optó por otorgar a las Corporaciones Autónomas Regionales una configuración más flexible de la prevista por la

Constitución anterior desde 1968, donde se enlistaban dentro de los establecimientos públicos; ahora se les da una identidad propia (como entes corporativos, precisamente), siguiendo el enunciado del artículo 150-7. Esa identidad especial es la que desarrolla la Ley 99 de 1993 en diversas disposiciones, algunas de las cuales han sido objeto de decisiones de constitucionalidad por esta Corporación. Evidentemente que la Ley 99 no da a las corporaciones un tratamiento similar al previsto en la ley a las sociedades comerciales, como equivocadamente parece entenderlo la sentencia. En efecto, la norma declarada inexecutable preveía que el ejercicio de los derechos de voto en la asamblea corporativa dependía de los aportes en las rentas o de los que se hicieren a cualquier título sin que esa influencia directa excediera del 25% del total de aportes representados para efectos de la deliberación y decisión en la asamblea corporativa. Es decir que la propia ley establecía una limitación llamada a operar como correctivo del eventual desequilibrio que pudiese presentarse cuando por razón de la ley o de la propia voluntad institucional una o varias de las entidades territoriales hicieren aportes cuya cuantía excediere el dicho 25 %.

Por otra parte, en el análisis de la norma no podía olvidarse que el mayor aporte de unas entidades territoriales frente a otras, en el patrimonio de las corporaciones, en los términos de la Ley 99 de 1993, responde básicamente a factores objetivos que ésta determina por razón, entre otros, del porcentaje ambiental del impuesto predial, o los recursos que les transfieran las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales; por ello, no es acertada la afirmación de la sentencia en cuanto que con el mecanismo previsto en la ley se premia a los mayores contaminadores frente a las entidades no contaminadoras y se rinde culto a factores meramente empresariales y de poder económico.

Así las cosas, cabe reiterar que el régimen enunciado de las Corporaciones Autónomas Regionales no es igual al de las sociedades comerciales, como pretende verlo la sentencia y en ello se basa para abonar la inexecutable. En efecto, en las sociedades los aportes de los socios normalmente dependen de la voluntad de éstos y en proporción a tales aportes (representados ya sea en cuotas de interés o en acciones, según el caso) será la injerencia en el manejo de la sociedad y la vocación respecto de las utilidades que se generen. En las Corporaciones Autónomas Regionales, como ya se dijo, por principio, el volumen de los aportes no dependen de la exclusiva voluntad de los entidades participantes, sino de la aplicación de factores previamente establecidos en la ley, como ya se expresó, así mismo, los mayores aportes sólo dan lugar a una injerencia limitada, y en ningún caso generar vocación sobre los excedentes (que no utilidades) que se produzcan en los ejercicios presupuestales periódicos.

En armonía con las consideraciones hasta aquí efectuadas, estimamos que la norma en cuestión no era violatoria del principio de igualdad pues evidentemente las situaciones objetivas que llevan a comprender que ciertas entidades territoriales aporten mayores rentas por razón de circunstancias como las precisadas en los artículos de la Ley 99 de 1993, no pugnan, antes bien, se corresponden armónicamente con la previsión de que el derecho de voto, dentro del límite ya enunciado del 25 %, fuera proporcional al monto del aporte.

Lo anterior aunado al imperativo de perseguir siempre, cualquiera sea la proporción de aportes, el interés general y público que gravita sobre las corporaciones y las entidades territoriales participes pone de presente, de manera indubitable que la forma de participación que preveía la disposición declarada inconstitucional no se basaba en los principios de las sociedades sino en principios específicos que por razón de la naturaleza de las entidades participantes, y de los objetivos específicos (siempre dentro del interés público) asignados a las corporaciones deben perseguir los órganos directivos, cualquiera sea su integración.

Por lo anterior tampoco resulta válido afirmar, como se hace en la sentencia, que la norma acusada violaba el artículo 209 de la Constitución, en especial, respecto del principio de igualdad, pues éste, dentro de la norma constitucional se predica en relación con los destinatarios de la función administrativa, y evidentemente la acción administrativa de las corporaciones se proyecta con ese contenido, abstracción hecha de la conformación de los órganos internos de la misma.

Fecha ut supra

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

NOTA DE PIE DE PÁGINA

1. Sobre las implicaciones de la "Constitución Ecológica", ver Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-126 del 1 de abril de 1998. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

Fecha y hora de creación: 2024-07-17 16:03:03