

TASAS RETRIBUTIVAS - Regulación / CONTROL DE VERTIMIENTOS Y EMISIONES CONTAMINANTES - Competencia / TASAS RETRIBUTIVAS - Es contradictorio que el acto que dispone su cobro regule hechos ocurridos con antelación a su entrada en vigencia

La Ley 99 de 1993 en su artículo 66 prescribió lo relacionado con la competencia de los grandes centros urbanos. Dispuso la referida norma que los Municipios, Distritos o Áreas Metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1.000.000) de habitantes, tendría la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes. En coherencia con lo anterior, el Decreto No. 901 de 1997 expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, reglamentó lo referente a las tasas retributivas por la utilización directa o indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, estableciendo al efecto las tarifas de éstas. En particular, los artículos 5º y 8º consagraron la meta de reducción de la carga contaminante (...) Así pues, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla es a quien le correspondía a través del Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, y en especial fijar las metas de reducción de las mismas y su seguimiento. Entonces, atendiendo los anteriores fundamentos, la Junta Directiva del mencionado Departamento Administrativo expidió el Acuerdo 002 del 28 de mayo de 1999, a través del cual determinó las metas regionales para la reducción de la contaminación hídrica por vertimiento de líquidos y la implementación del procedimiento de cobro que se refiere a la contaminación causada y declarada por el sector regulado. Se verificó por la Sala que en el mencionado acto administrativo se dispuso tanto en el epígrafe como en el inciso 2º del artículo 4º que las metas de reducción de la carga contaminante se contarían a partir del 1º de julio de 1998, y que las tasas retributivas a que hace referencia el artículo 6º de la misma disposición se cobrarían a partir de la misma fecha, advirtiéndose que la fecha de expedición del mismo fue posterior, esto es, el 28 de mayo de 1999. Se desprende de lo anterior que el Acuerdo reguló hechos ocurridos con antelación a la entrada en vigencia de la misma, lo cual a la luz del ordenamiento jurídico vigente resulta contradictorio.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 0002 DE 1999 (MAYO 28) – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE DE BARRANQUILLA (NULIDAD PARCIAL) / ACUERDO 0002 DE 1999 (MAYO 28) – ARTICULO 4 INCISO 2 - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE DE BARRANQUILLA (NULIDAD PARCIAL) / ACUERDO 0002 DE 1999 (MAYO 28) – ARTICULO 6 INCISO 1 - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE DE BARRANQUILLA (NULIDAD PARCIAL)

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 66 / DECRETO 901 DE 1997 – ARTICULO 5 / DECRETO 901 DE 1997 – ARTICULO 8

PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD - Alcance / PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD - Se vulnera al otorgar efectos retroactivos al Acuerdo 0002 de 1999 que determina el cobro de la tasa retributiva / DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE DE BARRANQUILLA DADIMA - Improcedencia del cobro retroactivo de la tasa retributiva

Es bien conocido que uno de los fundamentos esenciales del ordenamiento jurídico es el de considerar que las leyes y actos administrativos rigen hacia el futuro. En este sentido se encuentra el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal que establece que “la Ley no obliga sino en virtud de su promulgación,

y su observancia principia dos meses después de promulgada”. Asimismo, se observan los artículos 17 y 19 de la Ley 153 de 1887, los cuales disponen como regla general el principio de irretroactividad con el fin de mantener la seguridad jurídica y la protección del orden social. Como bien lo ha precisado esta Corporación “el efecto retroactivo y la regla que lo prohíbe, se contraponen del efecto general e inmediato de la ley, según el cual la ley sólo rige para el porvenir, esto es, sus disposiciones únicamente se aplican desde el momento en que comienza su vigencia y hacia el futuro (...), de manera que los hechos ocurridos durante la vigencia de ésta pero que no alcanzaron a configurarse como verdaderos derechos, entran a ser regulados por la ley nueva”. (...) En suma, la retroactividad se encuentra íntimamente ligada con la aplicación de la Ley o acto en el tiempo, pues las mismas no pueden tener efectos hacia el pasado, salvo que se trate de garantizar el principio de favorabilidad. En el caso de autos y tal y como se precisó líneas atrás, la Sala encontró que el período a partir del cual se cuentan las metas de reducción (1º de julio de 1998), y el plazo referido al cobro de las tasas (1º de julio de 1998), son anteriores a la fecha en que entró en vigencia el Acuerdo (28 de mayo de 1999), lo cual permite concluir sin dubitación alguna que la disposición reguló y tuvo en cuenta hechos anteriores a la misma, trasgrediendo el principio de irretroactividad. En particular, se advierte que se vulneró el mandato contenido en el inciso 3º del artículo 338 que dispone que “las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo”. Siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional “contribuciones no quiere decir “contribuciones parafiscales” sino “tributos”, en sentido genérico, puesto que todo ingreso público corriente debe sujetarse a esta regla”. De esta manera, carecen de fundamento los argumentos expuestos por el recurrente referentes a la posibilidad de otorgarle efectos retroactivos al acto expedido, toda vez que el propio ordenamiento jurídico con carácter constitucional le negó tal efecto, esto es, la posibilidad de que se cobre la tasa relacionada con la contaminación causada y declarada con antelación a su vigencia. En conclusión, la Sala considera como bien expuso el Tribunal de instancia que debe declararse la nulidad de la expresión dispuesta en el epígrafe referida a “entre el 1º de julio de 1998”, así como las expresiones “cotados a partir del 1º de julio de 1998”, consagrada en el inciso 2º del artículo 4º, y “a partir del 1º de julio de 1998” contenida en el inciso 1º del artículo 6º del Acuerdo 002 de 1999, tal y como se hizo en su oportunidad. Por lo anterior, se confirmará la sentencia proferida por el a-quo.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 0002 DE 1999 (MAYO 28) – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE DE BARRANQUILLA (NULIDAD PARCIAL) / ACUERDO 0002 DE 1999 (MAYO 28) – ARTICULO 4 INCISO 2 - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE DE BARRANQUILLA (NULIDAD PARCIAL) / ACUERDO 0002 DE 1999 (MAYO 28) – ARTICULO 6 INCISO 1 - DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE DE BARRANQUILLA (NULIDAD PARCIAL)

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 338 / CODIGO DE REGIMEN POLITICO Y MUNICIPAL – ARTICULO 52 / LEY 153 DE 1887 – ARTICULO 17 / LEY 153 DE 1887 – ARTICULO 19

NOTA DE RELATORIA: Sobre el alcance de la expresión contribuciones se cita la sentencia de la Corte Constitucional C-040 del 11 de febrero de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón; y sobre los efectos de la ley en el tiempo se cita la sentencia de la

Corte Constitucional C-377 de 2004 del 27 de abril de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, en la que se estudió la constitucionalidad de los artículos 36 de la Ley 153 de 1887 y 1043 del Código Civil.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C., dos (2) de junio de dos mil once (2011)

Radicación número: 08001-23-31-000-2000-03014-01

Actor: HERNANDO CASTRO NIETO

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE DE BARRANQUILLA - DADIMA

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la demandada – **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE DE BARRANQUILLA “DADIMA”** –, contra la sentencia proferida el 5 de abril de 2006 por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

“PRIMERO: Declárese la nulidad de los siguientes apartes y artículos del Acuerdo 002 de 1999, expedido por la Junta Directiva del Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente de Barranquilla “DADIMA”: La expresión del epígrafe del acuerdo reza “entre el 1º de julio de 1998”; la expresión “contados a partir del 1 de julio de 1998”, contenida en el último inciso del artículo 4º del acuerdo en mención; el aparte del artículo 6º que estatuye: “a partir del 1 de julio de 1998” y la totalidad del artículo 11.

SEGUNDO: Niéganse las demás súplicas de la demanda.

TERCERO: Notifíquese personalmente el presente fallo a la Procuraduría Judicial Delegada ante este Tribunal” (Mayúsculas y negrillas del original. fls. 95 y 96, cdno. 1).

I-. ANTECEDENTES

I.1. Mediante escrito presentado el 13 de diciembre de 2000 ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo del Atlántico (fls. 1 a 16, cdno. 1), **HERNANDO CASTRO NIETO**, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, presentó demanda contra el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE DE BARRANQUILLA “DADIMA”**, con miras a obtener la declaratoria de nulidad del Acuerdo No. 0002 de 1999 *“por medio del cual se determinan las metas regionales para reducción de la contaminación hídrica por vertimientos de líquidos puntuales, para el período comprendido entre el 1º de julio de 1998 y el 1º de julio de 2003”*.

A juicio del actor se quebrantó la Constitución Política en el inciso 3º del artículo 338; el Código de Régimen Político y Municipal artículo 52, el Acuerdo No. 045 de 1994 literal f) artículo 8º; Decreto No. 901 de 1997 artículos 5º, 6º y 8º; Ley 99 de 1993 artículo 66; Ley 142 de 1994; Decreto No. 1541 de 1978 artículos 4º y 5º; Resolución No. 273 de 1º de abril de 1997 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.

I.2. El actor adujo, en síntesis, los siguientes cargos de violación:

2.1.- Precisó que la Junta Directiva del Dadima no tiene asignada en ninguna parte la función de establecer la meta de reducción de que trata el artículo 5º del Decreto No. 901 de 1997, toda vez que el Acuerdo No. 045 tan sólo hace referencia al tema presupuestal y no al tema de control de vertimientos.

Señaló que le corresponde al Gran Centro Urbano establecer el procedimiento para fijar la meta de reducción conforme lo dispone el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, y el artículo 8º del Decreto No. 901 de 1997 en concordancia con el artículo 313 de la Constitución Política.

Por otra parte, afirmó que el artículo 11 de la norma demandada dispone que la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo debe por una parte liquidar la contaminación de las empresas que efectúan vertimientos a la red de alcantarillado, y además cancelar al DADIMA el valor respectivo.

De esta forma, concluyó que mediante un Acuerdo se está imponiendo a una empresa de servicios públicos la obligación de recaudar la tasa por vertimientos.

Manifestó que es claro que el objeto y las funciones de las E.S.P. están expresamente señaladas en la Ley 142 de 1994 y que, por ende, no es posible que la Junta Directiva del DADIMA imponga a alguna de ellas obligaciones distintas a las ya dispuestas.

Adujo que tampoco es de recibo que el DADIMA delegue en una E.S.P. la función de recaudar tasas que por ley le corresponde a la entidad territorial denominada Distrito, según el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el artículo 31 numeral 13, *ibídem*.

Por lo expuesto, aseguró que se configura la causal de ilegalidad denominada “*falta de competencia*”, toda vez que el recaudo de las tasas por vertimientos no le corresponde a la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo y el DADIMA no es la autoridad competente para imponer o delegar dicha función.

2.2.- Alegó que la Junta Directiva del DADIMA invoca como facultades funciones que no le están establecidas en su norma de creación, generándose con esto una clara desviación de poder.

Expuso que la mencionada Junta si bien pensó actuar en nombre del interés público, en realidad estaba usurpando funciones propias de otros órganos de la entidad territorial y además con un objetivo que no corresponde al caso.

2.3.- Explicó que el acto se encuentra falsamente motivado por cuanto el Acuerdo No. 002 de 1999 no señala en sus considerandos cuáles fueron las razones que lo llevaron a adoptar la meta y a expedir el mismo, por cuanto se limita a hacer una transcripción parcial del artículo 6º del Decreto No. 901 de 1997, afirmando que ha dado cumplimiento a lo allí establecido.

Además anotó que no hace referencia a ningún antecedente que demuestre que se siguió el procedimiento establecido en los artículos 6º y 8º del Decreto No. 901 de 1997.

2.4. – Aseveró que el Acuerdo es nulo por cuanto no se discutió en la Junta Directiva, ni se llevó a cabo el proceso de participación de los sectores involucrados.

Recordó que en derecho los motivos no pueden presumirse por parte del administrado sino que deben estar expresamente señalados en el acto administrativo.

2.5.- Finalmente, se refirió a la infracción del artículo 338 de la Constitución Política y el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal, en el sentido que *“tanto el epígrafe del acuerdo como los artículos 4 y 6, se remiten al 1º de julio de 1998 para indicar la fecha en que empieza a aplicarse la norma”*.

II.- ACTUACIONES DE LAS PERSONAS VINCULADAS AL PROCESO

Notificada del auto admisorio de la demanda, la entidad en contra de quien se dirigió el libelo inicial contestó la demanda en los términos que se resumen a continuación:

2.1. INTERVENCIÓN DEL DEPARTAMENTO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE. El Dadima no contestó la demanda a pesar de haber sido notificada en debida forma del auto admisorio de la demanda (fl. 38, cdno. 1).

III.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante providencia de 5 de abril de 2006 (fls. 75 a 96, cdno. 1), el Tribunal Administrativo del Atlántico accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda, apoyándose en los siguientes argumentos:

Mencionó que en atención a los artículos 2º y 14 del Acuerdo No. 045 de 1994, no quedó duda que la autoridad ambiental en el Distrito de Barranquilla es el Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente DADIMA, y que es dicha entidad la competente para determinar las metas regionales para reducción de la contaminación hídrica por vertimiento de líquidos, por lo que el cargo relativo a la falta de competencia en la expedición del acto acusado no tiene vocación de prosperidad.

En relación con la acusación de que el artículo 11 del Acuerdo demandado, al haber delegado en la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de

Barranquilla S.A. E.S.P. el cobro y liquidación de las cargas contaminantes que generen las empresas conectadas a la red de alcantarillado, violó lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 142 de 1994, así como lo establecido en los artículos 66 y 31, numeral 13, de la Ley 99 de 1993, señaló que las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios tienen por objeto "*la prestación de los servicios públicos de los que trata esta ley*"; y que, conforme a la Ley 99 de 1993, corresponde a las autoridades del medio ambiente que operen en los distritos con población superior al 1.000.000 de habitantes ejercer, dentro del área de su jurisdicción (que para el caso del DADIMA es el Distrito de Barranquilla), las funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, dentro de las cuales se encuentran la de "*Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables...*", sin que exista norma que los faculte para delegar dichas funciones en las empresas de servicios públicos domiciliarios.

Por lo anterior, concluyó que el artículo 11 del Acuerdo 002 de 1999 es violatorio del artículo 17 de la Ley 142 de 1994 y 66 y 31 de la Ley 99 de 1993, por lo que era preciso declarar su nulidad.

En cuanto a la afirmación de que se configuró la causal de desviación de poder en la expedición del Acuerdo, argumentó que se desconocieron los artículos 4º y 5º del Decreto No. 1541 de 1978 y el artículo 14 de la Ley No. 142 de 1994, que permiten deducir que la red de alcantarillado es un sistema de recolección de residuos líquidos por medio de tuberías y conductos y no un tramo o cuerpo de agua.

Aclaró que de conformidad con el artículo 3º del Decreto 901 de 1997, vertimiento es cualquier descarga final de un elemento, sustancia o compuesto que esté contenido en un líquido residual de cualquier origen, ya sea agrícola, minero, industrial, de servicios, aguas negras o servidas, a un cuerpo de agua, a un canal, al suelo o al subsuelo.

De esta manera, resaltó que la red de alcantarillado público es tratada como vertimiento a un cuerpo de agua, por lo que en tal sentido bien podía establecerse, como en efecto se hizo a través del acto acusado, una meta de reducción de contaminación hídrica, al tramo que recoge dicha descarga final, que en el presente caso fue denominado como tramo doméstico.

De otro lado y en lo atinente a la denuncia de falsa motivación expresó que el Acuerdo acusado estableció las metas de reducción de contaminación hídrica actual para DBO (Demanda Bioquímica de Oxígeno) y SST (Sólidos Suspendidos Totales), las cuales son definidas por las Resoluciones 0273 de 1997 y 0372 de 1998 dictadas por el Ministerio del Medio Ambiente, como objeto de cobro de las tasas retributivas; por lo que, en consecuencia, el cargo así fundamentado aparece desvirtuado.

Sobre el cargo por desconocimiento del procedimiento que para fijar las metas de reducción de carga contaminante establecen los artículos 6 y 8 del Decreto 901 de 1997, sostuvo que en el numeral 7º de la parte considerativa del Acuerdo No.002 de 1999 la Junta Directiva del Dadima afirmó "*que ha cumplido con lo establecido el artículo 6º del Decreto 901 de 1997 para la implementación de la meta de reducción*", sin que aparezca demostrado lo contrario por el actor.

Asimismo, observó que no pueden darse por ciertas las afirmaciones del accionante en el sentido de que no se discutió el Acuerdo demandado por parte de la Junta Directiva del Dadima ni se llevó a cabo el proceso de participación de los sectores involucrados para la toma de la decisión que dicho acto contiene, toda vez que no aparece en la demanda prueba alguna que permita corroborar lo denunciado.

Por el contrario, aclaró que dentro del plenario se encuentra copia del Acta No.027/99 de la sesión realizada el 28 de mayo de 1999 por la Junta Directiva del DADIMA, en la que se estudió el proyecto de Acuerdo.

Finalmente, en relación con la violación del inciso 3º del artículo 338 de la Constitución Nacional advirtió que tanto el epígrafe como el segundo inciso del artículo 4º del Acuerdo 002 de 1999 establecen que las metas de reducción de la carga hídrica contaminante se contarán a partir del 1º de julio de 1998, es decir, casi desde un año antes de la expedición del acuerdo, así mismo que las tasas retributivas de que trata el artículo 6º también acusado se cobrarán a partir del 1º de julio de 1998, por lo que la Junta Directiva del DADIMA desconoció el referido precepto.

Por tanto, comentó que si el período a partir del cual se cuentan las metas de reducción, y el mismo período de cobro de las tasas, son anteriores a la fecha en que entró en vigencia la disposición acusada, resulta claro que la norma tiene en cuenta hechos ocurridos antes de que entrara en vigencia. En consecuencia, consideró que se debía declarar la nulidad del Acuerdo acusado pero sólo en relación con la expresión del epígrafe que reza “entre el 1º de julio de 1998”, así como de la expresión “contados a partir del 1º de julio de 1998”, contenida en el último inciso del artículo 4º, y del aparte del artículo 6º que estatuye “a partir del 1º de julio de 1998”.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN

4.1. APELACIÓN DEL DEPARTAMENTO DISTRITAL DEL MEDIO AMBIENTE.

En escrito fechado el 4 de septiembre de 2006 (fls. 110 y 111, cdno. 1) el apoderado de la entidad, la apeló, sosteniendo al efecto lo siguiente:

Indicó que si bien, conforme a los principios generales del derecho, la ley colombiana es irretroactiva, es decir, no surte efectos hacia el pasado, ello no es definitivo, pues por vía doctrinal se ha expuesto que no obstante la irretroactividad de la ley, por circunstancias de conveniencia probada, la misma norma en su texto debía informar para que casos específicos se producirían tales efectos retroactivos.

En su parecer es un hecho cierto que en materia de normas de medio ambiente el Distrito de Barranquilla se encuentran en un estado de exploración, y que en el caso de vertimientos que contaminan el río, no existía norma sobre el particular, es por ello que se expidió el Acuerdo en razón de darle verdadera protección y aprovechamiento al cuerpo de agua más importante del país.

Adujo que los efectos retroactivos tienen su justificación legal, en razón a que la misma norma la trae tácitamente por razones de conveniencia seccional, de talentos económicos y jurídicos protectivos, que es en últimas por donde se debió definir la decisión en el caso concreto.

V.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto del cuatro (4) de agosto de 2008 (fl. 12, cdno. ppal), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que en el término de diez (10)

días presentaran sus alegatos de conclusión, vencido el plazo el actor reiteró en esencia los argumentos de nulidad. La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

VI.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA A RESOLVER

El recurrente, el **Departamento Distrital del Medio Ambiente**, en su escrito de apelación afirma que el motivo de inconformidad con la sentencia de instancia radica en el hecho de que se declaró la nulidad de algunos apartes del Acuerdo No. 002 de 1999, sin tener en cuenta que el propio ordenamiento jurídico colombiano permite la retroactividad por circunstancias de conveniencia probada.

Corresponde, entonces a la Sala, de acuerdo con las prescripciones del inciso 1º del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, determinar si se infringió el artículo 338 de la Constitución Política y el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal.

VI.2. TEXTO DEL ACTO ACUSADO

El texto del Acuerdo demandado es del siguiente tenor¹:

Acuerdo No. 002 de 1999

Por medio del cual se determinan las metas regionales para reducción de la contaminación hídrica por vertimientos líquidos puntuales, para el período comprendido entre el 1º de julio de 1998 y el 1º de julio de 2003

La Junta Directiva del Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente

En ejercicio de sus facultades legales y estatutarias y en especial las conferidas en el literal F del artículo 8 del Acuerdo No.045 de 1994, emanado del Concejo Distrital de Barranquilla

(...)

ACUERDA

¹ Gaceta Distrital No. 143 de junio 16 de 1999.

ARTÍCULO 1: Establecer la meta de reducción de la contaminación hídrica actual en diez por ciento (10%) para DBO y SST en los tramos “Río Magdalena 1”, “Río Magdalena 2”, “Caño 1”, “Caño 3”, “Caño 5”, “Caño 7” y “Suroccidente”.

ARTÍCULO 2: Establecer la meta de reducción de contaminación hídrica actual en dos por ciento (2%) para DBO y SST en el tramo “Doméstico”.

ARTÍCULO 3: Agrupar los usuarios por tramos de la siguiente forma:

“Río Magdalena 1”: Comprende los usuarios ubicados en la margen noroccidental del Río Magdalena desde el puente Pumarejo hasta icopinturas (incluida esta última).

“Río Magdalena 2”: Comprende los usuarios ubicados en la margen noroccidental del Río Magdalena desde el International Leather de Colombia (Incluida esta) hasta Las Flores.

“Caño 1”: Son los usuarios ubicados en el caño de la Ahuyama desde la desembocadura de este con el Río Magdalena hasta la carrera 30 (Zona Franca).

“Caño 3”: Son los usuarios ubicados en el Caño de la Ahuyama desde la Carrera 33 hasta la Calle 10 sobre el Caño Arriba.

“Caño 5”: Son los usuarios ubicados en el Caño de las Compañías desde Eternit hasta el Río Magdalena.

“Arroyos Suroccidente”: Son los usuarios que vierten a los arroyos que drenan al arroyo grande, arroyo león, y estos finalmente van a la Ciénaga de Mallorquín.

“Doméstico”: Son las sumatorias de todos los vertimientos de la red de alcantarillado de la empresa Sociedad de Acueducto, Aseo y Alcantarillado (AAA S.A.E.S.P.), a los cuerpos de agua de la ciudad. Las cargas de estos vertimientos no han sido agregadas a las cargas de los otros tramos. Incluye los vertimientos puntuales de las empresas ubicadas dentro de la ciudad que tienen conectadas sus descargas a la red de alcantarillado de la empresa AAA.

ARTÍCULO 4: Con el propósito de verificar semestralmente el logro del cumplimiento de las metas regionales de descontaminación hídrica, se tendrá como línea base o valores de referencia de las cargas contaminantes discriminadas por tramos como se detalla en el cuadro. (...)

Estos valores se reducirán en el porcentaje de meta asignado por tanto durante los cinco (5) años siguientes contados a partir del 1 de julio de 1998. Con la evaluación semestral por cuenca, para la verificación del cumplimiento de la meta regional, se decidirá sobre el incremento o no del factor regional.

ARTÍCULO 5: Adoptar el formulario de autodeclaración y registro de vertimientos elaborado por el DADIMA, como el documento oficial en el que se diligenciara por parte del sector regulado, toda la información pertinente o vertimientos puntuales.

ARTÍCULO 6: Implementar el procedimiento de cobro a partir del 1 de julio de 1998, que se refiere a la contaminación causada y declarada por el sector regulado.

ARTÍCULO 7: Los sujetos pasivos enviarán semestralmente una caracterización de sus vertimientos puntuales, discriminados y explicado mes a mes. Si estos no

poseen una caracterización real al finalizar el semestre podrán presentar una caracterización presuntiva. Con base en la información anterior el usuario presentara una auto-declaración sustentada. Esta información la usara la Autoridad Ambiental para liquidar el respectivo monto a cobrar semestralmente a través de un sistema de facturación. La Autoridad Ambiental verificará los valores consignados en el auto declaración de vertimientos remitida por los usuarios al DADIMA. La factura de cobro respectivo deberá ser cancelada dentro de los términos estipulados en la misma.

ARTÍCULO 8: En caso de no ser cancelada la cuenta de cobro a tiempo, de acuerdo a los términos estipulados en tal cuenta, se procederá a ser efectivo el cobro por la jurisdicción coactiva.

*ARTÍCULO 9: **El cobro de las tasas retributivas** no exonera a ningún usuario sin excepción del cumplimiento de los límites permisibles establecidos en el Decreto 1594 de 1984.*

ARTÍCULO 10: La sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (AAA S.A.E.S.P) presentara semestralmente al DADIMA, durante los próximos cinco (5) años, una caracterización representativa de sus vertimientos.

ARTÍCULO 11: El DADIMA entregara a la Sociedad de Acueducto, Alcantarillado y Aseo (AAA. S.A.E.S.P) copia de los formularios de auto-declaración de vertimientos y cálculo de las cargas aportadas por las industrias conectadas a la red de alcantarillado, para que esta sociedad proceda a liquidar la contaminación de estas empresas y a su vez la Triple AAA cancele al DADIMA el valor respectivo.

ARTÍCULO 12: El DADIMA por medio de licitación publica seleccionara la entidad financiera con la que se constituirá el Encargo Fiduciario que se encargara del cobro y administración de los recursos provenientes de las tasas retributivas, los que serán administrados por el Fondo Regional de Descontaminación que se establecerá posteriormente con la participación de los sectores comprometidos en este proyecto.

ARTÍCULO 13: Los usuarios podrán presentar reclamaciones relacionadas con el cálculo, caracterización, facturación, registro, ubicación, dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de pago establecida en la factura de cobro.

*ARTÍCULO 14: **Este Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.***

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Barranquilla a los veintiocho (28) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999). (Negrillas de la Sala).

VI.3. EL CASO CONCRETO

La Ley 99 de 1993 en su artículo 66 prescribió lo relacionado con la competencia de los grandes centros urbanos. Dispuso la referida norma que los Municipios, Distritos o Áreas Metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1.000.000) de habitantes, tendría la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes.

En coherencia con lo anterior, el Decreto No. 901 de 1997 expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, reglamentó lo referente a las tasas retributivas por la utilización directa o indirecta del agua como receptor de los vertimientos puntuales, estableciendo al efecto las tarifas de éstas. En particular, los artículos 5º y 8º consagraron la meta de reducción de la carga contaminante de la siguiente manera:

“ARTICULO 5o. META DE REDUCCION DE CARGA CONTAMINANTE. La autoridad ambiental competente establecerá cada cinco años, una meta de reducción de la carga contaminante para cada cuerpo de agua o tramo del mismo...”

“ARTICULO 8o. META DE REDUCCION EN LOS GRANDES CENTROS URBANOS. Las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, una vez hayan recopilado la información referida en los literales a. y b. del artículo 6 del presente Decreto, establecerán la meta de reducción de carga contaminante y su seguimiento, de acuerdo con su normatividad interna...”

Así pues, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla es a quien le correspondía a través del Departamento Administrativo Distrital del Medio Ambiente efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, y en especial fijar las metas de reducción de las mismas y su seguimiento.

Entonces, atendiendo los anteriores fundamentos, la Junta Directiva del mencionado Departamento Administrativo expidió el Acuerdo 002 del 28 de mayo de 1999, a través del cual determinó las metas regionales para la reducción de la contaminación hídrica por vertimiento de líquidos y la implementación del procedimiento de cobro que se refiere a la contaminación causada y declarada por el sector regulado.

Se verificó por la Sala que en el mencionado acto administrativo se dispuso tanto en el epígrafe como en el inciso 2º del artículo 4º que las metas de reducción de la carga contaminante se contarían a partir del **1º de julio de 1998**, y que las *tasas retributivas* a que hace referencia el artículo 6º de la misma disposición se cobrarían **a partir de la misma fecha**, advirtiéndose que la fecha de expedición del mismo fue posterior, esto es, **el 28 de mayo de 1999**.

Se desprende de lo anterior que el Acuerdo reguló hechos ocurridos con antelación a la entrada en vigencia de la misma, lo cual a la luz del ordenamiento jurídico vigente resulta contradictorio.

En efecto, es bien conocido que uno de los fundamentos esenciales del ordenamiento jurídico es el de considerar que las leyes y actos administrativos rigen hacia el futuro.

En este sentido se encuentra el artículo 52 del Código de Régimen Político y Municipal que establece que *“la Ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada”*.

Asimismo, se observan los artículos 17 y 19 de la Ley 153 de 1887, los cuales disponen como regla general el principio de irretroactividad con el fin de mantener la seguridad jurídica y la protección del orden social.

Como bien lo ha precisado esta Corporación *“el efecto retroactivo y la regla que lo prohíbe, se contraponen del efecto general e inmediato de la ley, según el cual la ley sólo rige para el porvenir, esto es, sus disposiciones únicamente se aplican desde el momento en que comienza su vigencia y hacia el futuro (...), de manera que los hechos ocurridos durante la vigencia de ésta pero que no alcanzaron a configurarse como verdaderos derechos, entran a ser regulados por la ley nueva”*.

Por su parte, la Corte Constitucional refiriéndose a los efectos de la Ley en el tiempo, en sentencia C-377 de 2004², en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 153 de 1887 y artículo 1043 del Código Civil, reiterando lo expuesto en la sentencia C-329 de 2001, consideró lo siguiente: *“...en principio, toda disposición legal surte efectos atribuyendo consecuencias normativas a aquellas situaciones de hecho que cumplan dos condiciones: 1. Que sean subsumibles dentro de sus supuestos. 2. Que ocurran durante la vigencia de la ley. Esto es, como regla general las normas jurídicas rigen en relación con los hechos que tengan ocurrencia durante su vigencia, lo cual significa que, en principio, no se aplican a situaciones que se hayan consolidado con anterioridad a la fecha en que se hayan empezado a regir – no tienen efectos retroactivos -, ni pueden aplicarse para gobernar acontecimientos que sean posteriores a su vigencia – no tiene efecto ultraactivo...”*.

² Corte Constitucional. Sentencia C-377 de 27 d abril de 2004. Magistrado Ponente: Dr. Rodrigo Escobar Gil.

En suma, la retroactividad se encuentra íntimamente ligada con la aplicación de la Ley o acto en el tiempo, pues las mismas no pueden tener efectos hacia el pasado, salvo que se trate de garantizar el principio de favorabilidad.

En el caso de autos y tal y como se precisó líneas atrás, la Sala encontró que el período a partir del cual se cuentan **las metas de reducción** (1º de julio de 1998), y el plazo referido al **cobro de las tasas** (1º de julio de 1998), son anteriores a la fecha en que entró en vigencia el Acuerdo (28 de mayo de 1999), lo cual permite concluir sin dubitación alguna que la disposición reguló y tuvo en cuenta hechos anteriores a la misma, trasgrediendo el principio de irretroactividad.

En particular, se advierte que se vulneró el mandato contenido en el inciso 3º del artículo 338 que dispone que *“las leyes, ordenanzas o **acuerdos** que regulen **contribuciones** en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, **no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo**”*.

Siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional *“contribuciones no quiere decir “contribuciones parafiscales” sino “tributos”, en sentido genérico, puesto que todo ingreso público corriente debe sujetarse a esta regla”*³.

De esta manera, carecen de fundamento los argumentos expuestos por el recurrente referentes a la posibilidad de otorgarle efectos retroactivos al acto expedido, toda vez que el propio ordenamiento jurídico con carácter constitucional le negó tal efecto, esto es, la posibilidad de que se cobre la tasa relacionada con la contaminación causada y declarada con antelación a su vigencia.

En conclusión, la Sala considera como bien expuso el Tribunal de instancia que debe declararse la nulidad de la expresión dispuesta en el epígrafe referida a *“entre el 1º de julio de 1998”*, así como las expresiones *“cotados a partir del 1º de julio de 1998”*, consagrada en el inciso 2º del artículo 4º, y *“a partir del 1º de julio de 1998”* contenida en el inciso 1º del artículo 6º del Acuerdo 002 de 1999, tal y

³ Corte Constitucional. Sentencia C-040 de L 11 de febrero de 1993. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón.

como se hizo en su oportunidad. Por lo anterior, se confirmará la sentencia proferida por el a-quo.

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

F A L L A

PRIMERO: CONFÍRMASE la providencia apelada, esto es, la sentencia del 5 de abril de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 2 de junio de 2011.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

RAFAEL OSTA UDE LA FONT PLANETA MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Ausente con permiso