



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Bogotá, D.C, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación núm.:** 11001 03 24 000 **2016 00296 00**

**Actor:** Sergio Fernando Jaramillo Pinzón y David Ricardo Camacho Fernández

**Demandado:** Presidente de la República y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

**Tesis:** No son nulos por falta de competencia, los actos administrativos en los que el MADS reglamentó las tasas por utilización de aguas.

No son nulos por vulneración por normas superiores los actos administrativos en los que se determinó que los sujetos activos de la tasa de utilización de aguas serían las Corporaciones Autónomas Regionales, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parque Nacionales Naturales, si el ordenamiento jurídico habilita que esas entidades recauden el aludido tributo.

No es cierto que en las disposiciones demandadas se restringió el sujeto pasivo la tasa de utilización de aguas únicamente a aquellas personas que cuenten con un permiso.

No son nulos por desconocimiento de normas superiores, los actos administrativos por los cuales se reglamentó la tasa por utilización de aguas, si no modificaron la Ley al determinar que la base gravable estaría constituida por el volumen de agua captada en lugar de los costos en que se incurre para la prestación del servicio.

No son nulos por desconocimiento de normas superiores, los actos administrativos por los cuales se reglamentó la tasa por utilización de aguas, si no se modificaron el sistema y método legal al determinar que el cálculo de ese tributo sería a partir de una tarifa mínima y un factor regional

**NULIDAD – ÚNICA INSTANCIA**



La Sala procede a decidir la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de nulidad promovido por los señores Sergio Fernando Jaramillo Pinzón y David Ricardo Camacho Fernández en contra de los Decretos 155 de 22 de enero de 2004 y 4742 de 30 de diciembre de 2005, expedidos por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Territorio y compilados en los artículos 2.2.9.6.1.1. a 2.2.9.6.22 del Decreto nro. 1076 de 26 de mayo de 2015.

## I. LA DEMANDA

### 1.1. Pretensiones

- «1. La nulidad por Inconstitucionalidad del decreto 155 del 22 enero de 2004, compilado a su vez entre los artículos 2.2.9.6.1.1 y 2.2.9.6.22 del decreto 1076 de 2015, por cuanto fue expedido con violación de los artículos 4 y en especial el 338 de la Constitución Política de Colombia.
2. La nulidad por Inconstitucionalidad del decreto 4742 del 30 de Diciembre de 2005 por el cual se modifica el artículo 12 del decreto 155 de 2004, compilado a su vez en el artículo 2.2.9.6.1.12 del decreto 1076 de 2015, por cuanto fue expedido con violación de los artículos 4 y en especial el 338 de la Constitución Política de Colombia.
3. Los anteriores decretos se encuentran compilados entre los artículos 2.2.9.6.1.1 y 2.2.9.6.22 del decreto 1076 del 26 de mayo de 2015, razón por la cual solicitamos también la nulidad por inconstitucionalidad para que sean eliminados del ordenamiento jurídico»<sup>1</sup>.

### 1.2. Las disposiciones acusadas

#### 1.2.1. Decreto nro. 1076 de 2015, artículos del 2.2.9.6.1.1. a 2.2.9.6.22.

**«Artículo 2.2.9.6.1.1. Objeto.** El presente capítulo tiene por objeto reglamentar el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 en lo relativo a las tasas por utilización de aguas superficiales, las cuales incluyen las aguas estuarinas, y las aguas subterráneas, incluyendo dentro de estas los acuíferos litorales. No son objeto de cobro del presente capítulo las aguas marítimas.

(Decreto 155 de 2004, art. 1)

**Artículo 2.2.9.6.1.2. Definiciones.** Para los efectos del presente capítulo se adoptan las siguientes definiciones:

**Cuenca hidrográfica:** Área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red hidrográfica natural con uno o varios cauces naturales, de caudal

<sup>1</sup> Visible a índice 59 del Sistema de Gestión Judicial Samai.



continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas, en un pantano o directamente en el mar.

**Unidad hidrológica de análisis:** Área natural de concentración y recolección de aguas superficiales y/o subterráneas que tiene connotación principalmente hidrológica en la cuantificación, distribución y utilización de los recursos hídricos disponibles. Para aguas superficiales su delimitación se realiza siguiendo la divisoria topográfica de aguas, y para aguas subterráneas siguiendo criterios hidrogeológicos.

**Índice de escasez para aguas superficiales:** Relación entre la demanda de agua del conjunto de actividades sociales y económicas con la oferta hídrica disponible.

$$I_{es} = \frac{\text{Demanda hídrica superficial}}{\text{Oferta hídrica superficial disponible}}$$

**Aguas estuarinas:** Son cuerpos de agua, donde la desembocadura de un río se abre al mar. Se caracterizan por la dilución de agua marina con los aportes de agua dulce provenientes del continente.

**Acuífero:** Unidad de roca o sedimento, capaz de almacenar y transmitir agua en cantidades significativas.

**Reserva de un acuífero:** Es la cantidad de agua subterránea almacenada en el acuífero.

**Caudal disponible de un acuífero:** Corresponden al caudal que se podría extraer continuamente de un acuífero, sin que se reduzcan sus reservas.

**Caudal explotable de un acuífero:** Corresponden al caudal que se puede extraer de los recursos disponibles de un acuífero, sin alterar el régimen de explotación establecido por la autoridad ambiental competente.

**Índice de escasez para aguas subterráneas.** Es la relación entre la sumatoria de los caudales captados en el acuífero y los caudales explotables del mismo, de conformidad con la siguiente expresión:

$$I_{EG} = \frac{\sum_{i=1}^n Q_c}{Q_e}$$

Dónde:

$I_{EG}$ : corresponde al índice de escasez para aguas subterráneas.

$\sum_{i=1}^n Q_c$ : es la sumatoria de los caudales captados en el acuífero.

$Q_e$ : es el caudal del recurso hídrico que es explotable del acuífero.

**Acuíferos litorales:** Son acuíferos que por su ubicación están expuestos a la intrusión marina.

(Decreto 155 de 2004, art.2)

**Artículo 2.2.9.6.1.3. Sujeto activo.** Las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos, las que se refiere el artículo 13



de la Ley 768 del 2002 y el artículo 124 de la ley 1617 de 2013 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, son competentes para recaudar la tasa por utilización de agua reglamentada en este capítulo.

(Decreto 155 de 2004, art.3)

**Artículo 2.2.9.6.1.4. Sujeto pasivo.** Están obligadas al pago de la tasa por utilización del agua todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen el recurso hídrico en virtud de una concesión de aguas.

**Parágrafo.** 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.

(Decreto 155 de 2004, art. 4 modificado por la Ley 1450 de 2011, art. 216)

**Artículo 2.2.9.6.1.5. Hecho Generador.** Dará lugar al cobro de esta tasa, la utilización del agua por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.

(Decreto 155 de 2004, art.5)

**Artículo 2.2.9.6.1.6. Base Gravable.** La tasa por utilización del agua se cobrará por el volumen de agua efectivamente captada, dentro de los límites y condiciones establecidos en la concesión de aguas.

**Parágrafo.** El sujeto pasivo de la tasa por utilización de aguas que tenga implementado un sistema de medición podrá presentar a la autoridad ambiental competente, en los términos y periodicidad que esta determine conveniente, reportes sobre los volúmenes de agua captada. En caso de que el sujeto pasivo no cuente con un sistema de medición de agua captada, la autoridad ambiental competente procederá a realizar la liquidación y el cobro de la tasa con base en lo establecido en la concesión de aguas.

Para el caso de los usuarios que no cuenten con concesión de uso de las aguas, se cobrará la tasa por el volumen de agua presumiblemente captado a partir de la mejor información disponible por parte de la autoridad ambiental competente, como la contenida en los instrumentos de planificación y administración del recurso hídrico correspondiente, en el censo de usuarios del recurso hídrico, o a partir de módulos de consumo adoptados o utilizados por la autoridad ambiental competente para los diferentes tipos de usos.

(Decreto 155 de 2004, art.6 modificado por/a Ley 1450 de 2011, art.216)

**Artículo 2.2.9.6.1.7. Fijación de la tarifa.** La tarifa de la tasa por utilización de agua (TUA) expresada en pesos/m<sup>3</sup>, será establecida por cada autoridad ambiental competente para cada cuenca hidrográfica, acuífero o unidad hidrológica de análisis y está compuesta por el producto de dos componentes: la tarifa mínima (TM) y el factor regional (FR):

$$\text{TUA} = \text{TM} * \text{FR}$$

TUA: Es la tarifa de la tasa por utilización del agua, expresada en pesos por metro cúbico (\$/m<sup>3</sup>).



TM: Es la tarifa mínima nacional, expresada en pesos por metro cúbico (\$/m<sup>3</sup>).

FR: Corresponde al factor regional, adimensional.

(Decreto 155 de 2004, art. 7)

**Artículo 2.2.9.6.1.8. Tarifa mínima (TM).** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante resolución, fijará anualmente el monto tarifario mínimo de las tasas por utilización de aguas.

(Decreto 155 de 2004, art. 8)

**Artículo 2.2.9.6.1.9. Factor regional.** El Factor Regional integrará los factores de disponibilidad, necesidades de inversión en recuperación de la cuenca hidrográfica y condiciones socioeconómicas de la población; mediante las variables cuantitativas de índice de Escasez, costos de inversión y el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, respectivamente. Cada uno de estos factores tendrá asociado un coeficiente.

(Decreto 155 de 2004, art 9)

**Artículo 2.2.9.6.1.10. Cálculo del Factor Regional (FR).** El Factor Regional será calculado anualmente por la autoridad ambiental competente para cada cuenca hidrográfica, acuífero o unidad hidrológica de análisis, y corresponderá a un factor adimensional de acuerdo con la siguiente expresión:

$$FR = 1 + (C_K + C_E) * C_s$$

El factor regional tendrá un rango de variación así:

1 ≤ FR ≤ 7 Para agua superficial.

1 ≤ FR ≤ 12 Para agua subterránea.

Los componentes del factor regional son:

C<sub>s</sub>: Coeficiente de condiciones socioeconómicas que tomará los siguientes valores de acuerdo con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) determinado por el Departamento Nacional de Planeación del municipio en donde se ubique el usuario que utiliza el agua para abastecimiento doméstico, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$C_s = \frac{100 - NBI}{100}$  Para consumos de agua asociados con el abastecimiento doméstico.

C<sub>s</sub>: 1 Para los demás casos

Este coeficiente tendrá un rango de variación entre 0 y 1: 0 < C<sub>s</sub> ≤ 1

**Coeficiente de inversión:** Fracción de los costos totales del plan de ordenación y manejo de la cuenca no cubiertos por la tarifa mínima, de acuerdo con la siguiente fórmula.

$$C_k = \frac{C_{PMC} - C_{TM}}{C_{PMC}}; 0 \leq C_k \leq 1$$

Donde:



$C_k$ : Coeficiente de inversión de la cuenca hidrográfica.

$C_{PMC}$ : Costos totales anuales del plan de ordenación y manejo de la cuenca del año inmediatamente anterior.

$C_{TM}$ : Facturación anual estimada de la tasa por utilización de aguas, aplicando la Tarifa Mínima a los usuarios de la cuenca.

En ausencia del plan de ordenación y manejo de la cuenca, el valor del coeficiente de inversión será igual a 0.

$C_E$ : Coeficiente de escasez. Este coeficiente varía de acuerdo con la escasez del recurso hídrico considerando si la captación se realiza sobre agua superficial o subterránea según las siguientes fórmulas:

#### **Coeficiente de escasez para aguas superficiales.**

$$C_E = \begin{cases} 0 & \text{Si } I_{ES} < 0.1 \\ \frac{5}{\left[1 - \left(\frac{5}{3}\right) I_{ES}\right]} & \text{Si } 0.1 \leq I_{ES} \leq 0.5 \\ 5 & \text{Si } I_{ES} > 0.5 \end{cases}$$

Dónde:

$C_E$ : Coeficiente de escasez para aguas superficiales.

$I_{ES}$ : Corresponde al índice de escasez para aguas superficiales estimado para la cuenca, tramo o unidad hidrológica de análisis.

#### **Coeficiente de escasez para aguas subterráneas.**

$$C_E = \begin{cases} 0 & \text{Si } I_{EG} < 0.1 \\ \frac{40}{\left[49 - 90 I_{EG}\right]} & \text{Si } 0.1 \leq I_{EG} \leq 0.5 \\ 10 & \text{Si } I_{EG} > 0.5 \end{cases}$$

Dónde:

$C_E$ : Coeficiente de escasez para aguas subterráneas.

$I_{EG}$ : Corresponde al índice de escasez para aguas subterráneas estimado para el acuífero o unidad hidrológica de análisis.

(Decreto 155 de 2004, art.10)

**Artículo 2.2.9.6.1.11. Factor de Costo de Oportunidad. ( $F_{OP}$ )**. El factor de costo de oportunidad toma en cuenta si el usuario del agua se encuentra haciendo un uso consuntivo o no consuntivo, generando costos de oportunidad para los demás usuarios aguas abajo. El valor del factor de costo de oportunidad se calculará de conformidad con la siguiente fórmula:



$$F_{OP} = \frac{V_c - V_V}{V_c} \left\{ \begin{array}{l} \text{Para usuarios que retornen a la misma cuenca o unidad hidrológica de análisis} \\ \text{Para los demás casos} \end{array} \right.$$

$$F_{OP} = 1 \quad \text{Para los demás casos}$$

Dónde:

$F_{OP}$ : Factor de Costo de Oportunidad

$V_c$ : Volumen de agua concesionada o captada durante el período de cobro.

$V_V$ : Volumen de agua vertido a la misma cuenca o unidad hidrológica de análisis durante el período de cobro.

**Parágrafo 1.** El factor de costo de oportunidad no podrá tomar un valor inferior a 0.1 ni mayor a 1.

$$0.1 \leq F_{OP} \leq 1$$

**Parágrafo 2.** En el caso que el sujeto pasivo no presente el reporte con información sobre el volumen de agua captada y vertida, el factor de costo de oportunidad tomará el valor de 1.

(Decreto 155 de 2004, art. 11)

**Artículo 2.2.9.6.1.12. Cálculo del monto a pagar.** El valor a pagar por cada usuario estará compuesto por el producto de la tarifa unitaria anual de la tasa por utilización de agua (TU), expresada en pesos/m<sup>3</sup>, y el volumen captado (V), expresado en metros cúbicos (m<sup>3</sup>), corregido por el factor de costo de oportunidad de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$VP = TU * [V * F_{OP}]$$

Dónde:

VP: Es el valor a pagar por el usuario sujeto pasivo de la tasa, en el período de cobro que determine la autoridad ambiental, expresado en pesos.

TU: Es la tarifa unitaria anual de la tasa por utilización de agua, expresada en pesos por metro cúbico (\$/m<sup>3</sup>).

V: Es el volumen de agua base para el cobro. Corresponde al volumen de agua captada por el usuario sujeto pasivo de la tasa que presenta reporte de mediciones para el período de cobro determinado por la autoridad ambiental, expresado en metros cúbicos (m<sup>3</sup>).

$F_{OP}$ : Factor de costo de oportunidad, adimensional.

**Parágrafo 1.** La tarifa unitaria anual de la tasa por utilización de agua (TU) se determinará de la siguiente manera:

a. Para el año 2006 corresponderá al valor de la tarifa mínima (TM) estimada para dicho año, conforme a lo establecido en la Resolución 240 de 2004 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la norma que la sustituya o modifique;



b. Para el período comprendido entre los años 2007 y 2016 corresponderá a la resultante de aplicar la siguiente fórmula:

$$TU_1 = TU_{t-1} \times (1 + X_t) \times (1 + IPC_{t-1})$$

Dónde:

$TU_t$  = Tarifa Unitaria anual de la tasa por utilización de agua para el año  $t$ , expresada en pesos por metro cúbico ( $$/m^3$ ).

$t$  = Año en el que se realiza el cálculo de la tarifa unitaria por utilización del agua.

$TU_{t-1}$  = Tarifa unitaria anual de la tasa por utilización de agua para el año inmediatamente anterior a aquel en que se aplica el factor de incremento real anual, expresada en pesos por metro cúbico ( $$/m^3$ ).

$X_t$  = Factor de incremento real anual de la tarifa unitaria anual de la tasa por utilización de agua ( $TU_t$ ) para el año  $t$ , que viene dado por la expresión:

$$X_t = \sqrt[n]{\frac{TUA_{t-1}}{TU_{t-1}}} - 1$$

Dónde:

$n = 2017 - t$ , siendo  $t$  el año en el que se realiza el cálculo del factor de incremento real anual.

$TUA_{t-1}$  = Tarifa de la tasa por utilización de agua para el año inmediatamente anterior a aquel en que se realiza el cálculo del factor de incremento real anual, expresada en pesos por metro cúbico ( $$/m^3$ ).

$TU_{t-1}$  = Tarifa unitaria anual para el año inmediatamente anterior a aquel en que se realiza el cálculo del factor de incremento real anual, expresada en pesos por metro cúbico ( $$/m^3$ ).

$IPC_{t-1}$  = Equivale a la variación en el índice de precios al consumidor para el año correspondiente;

c) A partir del año 2017, la Tarifa Unitaria anual de la tasa por utilización de agua ( $TU$ ) corresponderá al valor de la Tarifa de la tasa por utilización de agua ( $TUA$ ).

**Parágrafo 2.** En los casos que el sujeto pasivo no presente los reportes sobre los volúmenes de agua captada, el cobro se realizará por el caudal concesionado y la autoridad ambiental para efectos de aplicar la fórmula contenida en el presente artículo en lo referente al volumen de agua, deberá aplicar la siguiente expresión:

$$V = Q * 86.4 * T$$

Dónde:

$V$ : Volumen de agua base para el cobro. Corresponde al volumen concesionado en el periodo de cobro y expresado en metros cúbicos.

$T$ : Número de días del periodo de cobro.



Q: Caudal concesionado expresado en litros por segundo (lts/sg).

86.4: Factor de conversión de litros/seg a m<sup>3</sup>/día.

(Decreto 155 de 2004, art. 12 modificado por el Decreto 4742 de 2005, art.1)

**Artículo 2.2.9.6.1.13. Cuenca Compartida.** Cuando dos o más autoridades ambientales competentes tengan jurisdicción sobre una misma cuenca hidrográfica, las Comisiones Conjuntas de que trata la sección 8, capítulo 1 del título 3, parte 2, libro 2 del presente Decreto o la norma que lo sustituya o modifique, coordinarán la implementación de la tasa por utilización de aguas en la cuenca compartida, sin perjuicio de las competencias de cada autoridad ambiental competente.

(Decreto 155 de 2004, art. 13)

**Artículo 2.2.9.6.1.14. Forma de Cobro.** Las Autoridades Ambientales Competentes cobrarán las tasas por utilización de agua mensualmente mediante factura expedida con la periodicidad que estas determinen, la cual no podrá ser mayor a un (1) año.

**Parágrafo.** Las facturas se expedirán en un plazo no mayor a 4 meses después de finalizar el período objeto de cobro. La autoridad ambiental competente no podrá cobrar períodos no facturados.

(Decreto 155 de 2004, art. 14)

**Artículo 2.2.9.6.1.15. Período de cancelación.** Las facturas de cobro de las tasas por utilización de agua deberán incluir un periodo de cancelación mínimo de 30 días contados a partir de la fecha de expedición de la misma, momento a partir del cual las Autoridades Ambientales Competentes podrán cobrar los créditos exigibles a su favor a través de la jurisdicción coactiva.

(Decreto 155 de 2004, art. 15)

**Artículo 2.2.9.6.1.16. Presentación de reclamos y aclaraciones.** Los usuarios sujetos al pago de la tasa por utilización de agua tendrán derecho a presentar reclamos y aclaraciones escritos con relación al cobro de la tasa por utilización de agua ante la Autoridad Ambiental Competente. La presentación de cualquier reclamo o aclaración deberá hacerse dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de pago establecida en la factura de cobro.

La autoridad ambiental competente deberá llevar cuenta detallada de las solicitudes presentadas, del trámite y la respuesta dada. Los reclamos y aclaraciones serán tramitados de conformidad con el derecho de petición previsto en el Código Contencioso Administrativo.

(Decreto 155 de 2004, art. 16)

**Artículo 2.2.9.6.1.17. Recursos.** Contra el acto administrativo que resuelva el reclamo o aclaración procede el recurso de reposición.

(Decreto 155 de 2004, art. 17)

**Artículo 2.2.9.6.1.18. Destinación del recaudo de la tasa.** De conformidad con el parágrafo 2 del artículo 216 de la ley 1450 de 2011, los recursos



provenientes de la aplicación del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, 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 y Desarrollo Sostenible, 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.

(Decreto 155 de 2004, art. 18 modificado por Ley 1450 de 2011, art.216)

**Artículo 2.2.9.6.1.19. Tasa por utilización de agua en el sector hidro energético.** De conformidad con lo establecido en el parágrafo 3 del artículo 45 de la Ley 99 de 1993, dentro del porcentaje de transferencias al sector ambiental que hace el sector hidro energético, compuesto por centrales hidráulicas y térmicas, está comprendido el pago de la tasa por utilización de aguas.

(Decreto 155 de 2004, art. 19)

**Artículo 2.2.9.6.1.20. Reporte de actividades.** Las autoridades ambientales competentes reportarán anualmente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la información relacionada con el cobro de las tasas por utilización de aguas y el estado de los recursos hídricos, con la finalidad de hacer una evaluación y seguimiento de la tasa, antes del 30 de junio de cada año conforme a la Resolución 0866 de 2004 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o de la norma que la modifique o sustituya.

La información a reportar corresponderá al período comprendido entre el 01 de enero al 31 de diciembre del año inmediatamente anterior.

**Parágrafo.** La autoridad ambiental competente deberá hacer público las estimaciones de la oferta hídrica disponible, el coeficiente de escasez y la demanda de agua para las cuencas o unidades hidrológicas de análisis donde se cobre la tasa por utilización de agua, incluyendo los avances en los programas de legalización de los usuarios que no cuenten con la respectiva concesión de aguas. Con base en los reportes de las Autoridades Ambientales Competentes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, publicará anualmente la evaluación nacional sobre la implementación de la tasa por utilización de agua.

(Decreto 155 de 2004, art.20)

**Artículo 2.2.9.6.1.21. Metodologías para el cálculo del índice de escasez.** Los índices de escasez para agua superficial y subterránea se calcularán con base en las metodologías establecidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante las Resoluciones 865 de 2004 y 872 de 2006, respectivamente, o de la norma que las modifique o sustituya.



(Decreto 155 de 2004, art. 21)

**Artículo 2.2.9.6.1.22. Divulgación.** Las Autoridades Ambientales competentes, a partir de la publicación del presente capítulo, adelantarán actividades de divulgación sobre el cobro de la tasa por utilización de aguas.

(Decreto 155 de 2004, art.22)»

### 1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Identificaron como normas vulneradas los artículos 4 y 338 de la Constitución Política.

**1.3.1.** En el acápite de fundamentos de derecho, indicaron que las disposiciones acusadas infringían el principio de supremacía de la Constitución Política consagrado en el artículo 4 Superior, el cual establece que las normas que contraríen esa codificación no serán aplicadas.

Sostuvieron que se vulneró el artículo 338 de la Constitución Política, dado que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional no tiene competencia para modificar los elementos esenciales de un tributo. En ese sentido, recordaron que el Ejecutivo no puede, mediante decreto, establecer el sistema o método de determinación, definir los sujetos activos o pasivos, ni configurar el hecho generador del tributo, ni mucho menos suplir vacíos normativos en esta materia. Tales aspectos, conforme al principio de legalidad tributaria, deben ser definidos directamente por el Legislador, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, según corresponda.

Afirmaron que los decretos demandados excedieron su función reglamentaria, al pretender modificar el contenido de los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, cuya regulación corresponde exclusivamente al Congreso de la República.

Al respecto, precisaron que el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 reguló expresamente las tasas retributivas y compensatorias, estableciendo el sistema y el método para calcular los costos asociados a la prestación del servicio ambiental correspondiente. Indicaron que estos lineamientos también resultan aplicables a la tasa por utilización del agua, según lo dispone el artículo 43 *ibidem*, que creó dicha tasa en concordancia con los parámetros del artículo 338 de la Constitución Política.



Anotaron que los actos demandados modificaron lo definido en la Ley 99 de 1993, en los siguientes términos:

«

Esquema No. 1 ELEMENTOS TRIBUTARIOS DE LA TUA

ELEMENTO TRIBUTARIO	NORMA	DESCRIPCIÓN
Sujeto Activo	Ley 99 de 1993	No fue textual en la definición, sino que creó la TUA como una de las rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales en el título VII
Sujeto Activo	Decreto 155, art. 3	"Las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos y las que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 del 2002 y la Unidad Administrativa especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial"
Sujeto Pasivo	Ley 99 art. 43, par. 3	"(...) todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de la ley, pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, (...)"
Sujeto Pasivo	Decreto 155, art. 4	"(...) todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen el recurso hídrico en virtud de una concesión de aguas"
Hecho Generador	Ley 99 art. 43	"La utilización de aguas por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas."
Hecho Generador	Decreto 155, art. 5	"la utilización del agua en virtud de concesión."
Base Gravable	Ley 99 art. 42, d)	"El cálculo de los costos así obtenido <sup>15</sup> , será la base para la definición del monto tarifario de las tasas."
Base Gravable	Decreto 155, art. 6	"(...) el volumen de agua efectivamente captada"

»<sup>2</sup>

Posteriormente, se refirieron a cada uno de los elementos que integran la tasa por utilización de aguas, comenzando por el sujeto activo. Señalaron que, aunque la Ley 99 de 1993 no definió con absoluta claridad a quién debía pagarse, dicha ambigüedad no facultaba a la cartera ministerial demandada para aclarar, precisar o modificar ese elemento esencial del tributo, pues tal competencia corresponde exclusivamente al Legislador.

<sup>2</sup> Visible a folio 182 del Cuaderno principal.



Ahora, en lo que tiene que ver con el sujeto pasivo, sostuvieron que los artículos 4 y 5 del Decreto 155 de 2004 restringían su pago únicamente a quienes contaran con un permiso para el uso del agua, lo cual contradecía lo dispuesto en el parágrafo 3 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, según el cual la obligación de pago recae sobre todos los usuarios del recurso hídrico, sin limitarla a quienes cuenten con un título habilitante.

Afirmaron que el artículo 6 del Decreto 155 de 2004 vulneró lo previsto en el literal d) del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, al modificar la base gravable, el sistema y el método para calcular la tasa por utilización de aguas. En efecto, sostuvieron que mientras la norma legal estableció que la tarifa debía fijarse con base en los costos de recuperación del recurso afectado, las normas enjuiciadas sustituyeron dicho parámetro por el volumen de agua captada, a pesar de que la sola captación no implica necesariamente un daño ambiental. Por tanto, concluyeron que se alteraron los elementos estructurales del tributo, sin competencia para ello.

Indicaron que los Decretos 155 de 2004 y 4742 de 2005 desarrollaron un sistema y método para la determinación de la tasa por utilización de aguas sin contar con un respaldo legal, al incorporar expresamente los factores de tarifa mínima y regional. Explicaron que dichos elementos habían sido introducidos por la Ley 508 de 1999, la cual modificó el artículo 43 de la Ley 99 de 1993; sin embargo, esa modificación fue declarada inexistente por la Corte Constitucional en el año C-557 2000, por lo que consideraron que los actos reglamentarios carecían de fundamento normativo.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

**2.1. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** (en adelante MADS) respondió el libelo introductorio bajo los argumentos que se sintetizan enseguida<sup>3</sup>:

**2.1.1.** Sostuvo que, la Corte Constitucional en sentencia C 495 de 1996 estudió el contenido del artículo 42 de la Ley 99 de 1993 y las presuntas contradicciones con el artículo 338 de la Constitución Política y procedió a citar *in extenso* apartes del mencionado fallo.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*.



Concluyó que, tanto la situación planteada en la Corte como la del presente proceso son las mismas, por lo que solicitó que el resultado fuese el mismo, es decir, que se indique que las disposiciones acusadas se encuentran ajustadas a las normas legales y constitucionales vigentes y, en consecuencia, se declare que el Ministerio no vulneró ninguna norma.

**2.2.** Por su parte el **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** (en adelante **DAPRE**), como cuestión previa solicitó la declaratoria de nulidad de todo lo actuado en el presente proceso, por cuanto estima que la Sección Primera del Consejo de Estado carece de competencia en el presente asunto, en la medida que la controversia planteada gira en torno a la legalidad de actos administrativos que *“contienen disposiciones en materia de administración de tributos en la forma de recursos parafiscales”*; además, que el demandante está alegando la violación del principio de legalidad y reserva de ley en materia tributaria, y en esa medida el asunto debe ser de conocimiento de la Sección Cuarta de esta Corporación, de acuerdo con las previsiones del reglamento interno del Consejo de Estado.

Por último, formuló la excepción de indebida representación judicial de la Nación.

Lo anteriores reparos fueron resueltos de manera negativa a sus pretensiones en la audiencia inicial del 13 de noviembre de 2020.

### III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**3.1.** En escritos del 20 de noviembre de 2020, el **DAPRE** descorrió el traslado para alegar de conclusión, donde expuso lo siguiente<sup>4</sup>:

Indicó que, por regla general el Congreso de la República es el encargado de desarrollar la Constitución Política y dictar las normas con fuerza de Ley. No

<sup>4</sup> Visible a índice 67 *ibidem*.



obstante, de manera excepcional tal competencia puede ser asignada al Poder Ejecutivo.

Indicó que, tratándose de materias sometidas a reserva de ley, la competencia recae exclusivamente en el Legislador, por tratarse de asuntos que deben ser regulados mediante una ley en sentido formal, expedida por el Congreso de la República, como ocurre con los impuestos. Sin embargo, precisó que esta regla no resulta aplicable en el caso de las tasas, ya que la responsabilidad del Legislador se limita a definir el sistema y el método para su determinación, siendo posible que otras autoridades, dentro de ese marco, fijen la tarifa correspondiente.

Por lo tanto, destacó que los actos enjuiciados se ajustaban a lo previsto en el artículo 338 de la Constitución Política, en la medida en que la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional respetó el sistema y el método definidos previamente por el Legislador para la determinación de la tasa, sin alterar sus elementos esenciales.

**3.2.** Mediante memorial del 24 de noviembre de 2020, el **MADS** reiteró lo expuesto en el escrito de contestación de la demanda.

## **V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

5.1. La **Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa** rindió concepto en el que expuso que, con la Constitución Política de 1991 se dispuso que, en tiempo de paz, los únicos competentes para imponer contribuciones fiscales o parafiscales son los cuerpos colegiados de elección popular, es decir, el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales.

Sostuvo que el artículo 338 de la Constitución Política establece tres tipos de tributos: (i) los impuestos en sentido estricto; (ii) las tasas; y (iii) las contribuciones. No obstante, dicha disposición consagra una distinción específica respecto de las tasas y contribuciones, en el sentido de que, una vez creado el gravamen, el órgano de representación popular podrá delegar en la autoridad administrativa la facultad para fijar la tarifa, siempre que el sistema y el método para determinar los costos y



beneficios, así como la forma de distribuirlos, sean definidos previamente por los cuerpos colegiados.

Manifestó que, en la sentencia C-155 de 2003, la Corte Constitucional precisó que los conceptos de sistema y método deben entenderse en un sentido general y amplio, lo cual significa que no se requiere una descripción exhaustiva de cada componente y procedimiento para fijar la tarifa de una tasa, pero sí debe existir un marco normativo claro que defina con precisión su alcance y límites.

En ese contexto, sostuvo que el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 creó la tasa por uso de aguas y facultó al Gobierno Nacional para fijar su tarifa. A su vez, el artículo 42 *ibidem* definió expresamente el sistema y el método aplicables, señalando los parámetros y lineamientos que la autoridad administrativa debía observar para efectos de su implementación.

Sostuvo que la tasa por utilización de aguas se compone de dos elementos: la tarifa mínima, fijada anualmente por el MADS y el factor regional, determinado por la autoridad ambiental competente en cada cuenca hidrográfica. Indicó que estos componentes no contradicen lo dispuesto en la ley ni exceden los parámetros establecidos para su aplicación, toda vez que la finalidad de la tasa es reflejar adecuadamente los costos sociales y ambientales derivados del uso del recurso, así como los asociados a su recuperación.

Frente al supuesto desbordamiento legal en la definición del sujeto activo, pasivo y del hecho generador mediante las decisiones acusadas, adujo que, aunque se incorporan nuevas entidades como titulares de los dineros recaudados, ello fue expresamente autorizado por el numeral 13 del artículo 31 y el artículo 66 de la Ley 99 de 1993. Señaló que el artículo 4º del Decreto 155 de 2004 establece como sujetos pasivos de la tasa a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que utilizan el recurso hídrico mediante una concesión, en tanto estas son las legalmente habilitadas para hacerlo en el marco de sus actividades o prestación de servicios. No obstante, aclaró que ello no exime del pago a quienes emplean el recurso sin permiso, ya que en tales casos se aplican medidas preventivas y sancionatorias propias de una actividad no legalizada. Por lo tanto, dicha regulación



es coherente con el parágrafo 3 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, en lo referente tanto al sujeto pasivo como al hecho generador de la tasa.

Concluyó que, las pretensiones debían ser denegadas.

## **VI. DEL TRÁMITE POSTERIOR AL TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN**

Mediante escrito del 24 de julio 2025, el Consejero de Estado Germán Eduardo Osorio Cifuentes manifestó su impedimento para conocer del proceso de la referencia, al considerar que se encontraba incurso en la causal prevista en el numeral 3 del artículo 130 del CPACA. No obstante, dicho impedimento fue declarado infundado por la Sala de Decisión de la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante providencia del 31 de ese mes y año.

## **VII. DECISIÓN**

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a decidir el asunto *sub-lite*, previas las siguientes:

## **VIII. CONSIDERACIONES**

### **8.1. Competencia**

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

### **8.2. Planteamiento**

De acuerdo con lo expuesto en el libelo introductorio, las contestaciones de la demanda y los alegatos de conclusión, se advierte que las partes difieren, en primer



lugar, sobre si el MADS tenía competencia para modificar los elementos esenciales de la tasa por utilización de aguas en los Decretos 155 de 22 de enero de 2004 y 4742 de 30 de diciembre de 2005, expedidos por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Territorio y compilados en los artículos 2.2.9.6.1.1. a 2.2.9.6.22 del Decreto nro. 1076 de 26 de mayo de 2015. En efecto, la parte actora sostiene que dicha facultad corresponde únicamente al Legislador, por lo que la actuación del Ministerio vulneró los artículos 4° y 338 de la Constitución Política. En contraposición, las entidades demandadas y el Ministerio Público consideran que la cartera ministerial sí estaba habilitada para expedir el acto acusado. En su criterio, al tratarse de una tasa, el Legislador debe definir el sistema y el método de cálculo, pero corresponde al Ejecutivo reglamentar los demás parámetros del tributo, de conformidad con lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-495 de 1996.

De otro lado, se observa que los demandantes refieren el desconocimiento de los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993 ya que en los actos enjuiciados: (i) se precisaron los sujetos activos de la tasa, a pesar de que en la Ley 99 de 1993 no se definieron con absoluta claridad, (ii) respecto al sujeto pasivo, cuestionan que en la norma enjuiciada lo restrinja únicamente a las personas que cuentan un permisos de agua, a pesar de que el parágrafo 3 del artículo 43 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, determina que esa obligación recae sobre todos los usuarios del recurso hídrico, (iii) modificó la base gravable, el sistema y método al señalar que para el tributo objeto de controversia esos parámetros estarían constituidos por el volumen de agua captada, a pesar de que el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, determinó que debía calcularse a partir de los costos necesarios el resarcimiento y recuperación del recurso hídrico y (iv) destacaron que el sistema y método empleados en los actos enjuiciados no tenía ningún amparo legal que le permitiera incluir la tarifa mínima y el factor regional. Mientras que para el Ministerio Público las disposiciones demandadas se encuentran ajustadas al artículo 43 de la Ley 99 de 1993, dado que allí fueron desarrolladas a efecto de permitir su efectiva implementación.

### **8.2.1. Del cargo de falta de competencia**

Tendrá que definirse si son nulos por falta de competencia, los actos administrativos en los que el MADS reglamentó las tasas por utilización de aguas.



Las normas que se invocaron como infringidas se transcriben a continuación:

«**Artículo 4o.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades»

«**Artículo 338.** En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

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» (Subrayas de la Sala).

Así la lectura del artículo 338 de la Constitución Política, es posible colegir que dicha disposición faculta a las autoridades administrativas para fijar las tarifas de las tasas, en tanto estas correspondan a la recuperación de los costos de los servicios prestados a los ciudadanos. No obstante, dicha facultad está condicionada a que la ley, las ordenanzas o los acuerdos definan previamente el sistema y el método para establecer tales costos, así como la forma en que serán distribuidos entre los contribuyentes.

En ese sentido, en sentencia C-155 de 2003, la Corte Constitucional indicó que, tratándose de tasas y contribuciones al Legislador le corresponde fijar de forma general los elementos estructurales del método y sistema tarifario del tributo, mientras que a las autoridades administrativas les corresponde desarrollar esos parámetros. Veamos:

« **Sistema y método para que las autoridades administrativas definan la tarifa**



15.- Como ya fue explicado, en materia de tasas y contribuciones especiales la Constitución autoriza al Congreso, las asambleas y los concejos, que deleguen a las autoridades administrativas la determinación de la tarifa. Pero exige a las corporaciones de representación popular el señalamiento previo del sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer el reparto.

La jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, no ha sido unívoca al respecto, pues en ciertas ocasiones es rigurosa y demanda absoluta precisión para la regulación del sistema y el método tarifario, mientras que en otros eventos acude a criterios que de alguna manera resultan más flexibles. Un recuento histórico ilustra claramente la situación<sup>5</sup>:

- En la sentencia C-144 de 1993 la Corte debió estudiar la demanda presentada contra dos normas de la Ley 6 de 1992 (artículos 119 y 124), que facultaban al Gobierno Nacional para fijar las tasas por la tramitación de los procedimientos relacionados con la propiedad industrial, así como el monto de las tarifas que debían sufragarse a favor de las Cámaras de Comercio por diferentes conceptos. La Corte declaró la exequibilidad de las disposiciones acusadas, por considerar que no se desconocía el principio de legalidad tributaria. En cuanto al sistema y método para fijar la tarifa concluyó lo siguiente<sup>6</sup>:

(...)

- En la sentencia C-465 del mismo año la Corte declaró ajustadas a la Constitución varias normas del estatuto orgánico del sistema financiero, relacionadas con la potestad del Superintendente Bancario para fijar y exigir de las entidades vigiladas el pago de contribuciones necesarias para el presupuesto de esa entidad. Además de reiterar los argumentos expuestos en la sentencia C-144/93, la Corte dijo al respecto<sup>7</sup>:

(...)

- Posteriormente la Corte se vuelve rigurosa en cuanto al señalamiento del sistema y método para fijar la tarifa en el cobro de tasas y contribuciones especiales. Es así como la Sentencia C-455 de 1994 declaró inexequibles varias normas relacionadas con la competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que permitían el cobro de una contribución. Dijo entonces lo siguiente<sup>8</sup>:

“En esos términos, una interpretación coherente de la normatividad constitucional y el fin del precepto superior, llevan a la conclusión según la cual los **métodos** -pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa- y los **sistemas** -formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación- son directrices cuyo acatamiento es obligatorio para el encargado de fijar la tarifa y constituyen a la vez garantía del contribuyente frente a la administración.

<sup>5</sup> Teniendo en cuenta que las divergencias surgidas al interior del Consejo de Estado guardan estrecha relación con el tema de la valorización, la Corte hará referencia a ellas al estudiar ese punto específico.

<sup>6</sup> MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Salvamento de voto de los magistrados Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell.

<sup>7</sup> MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Salvamento de voto de los magistrados Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell.

<sup>8</sup> MP. José Gregorio Hernández Galindo. No se presentaron salvamentos de voto



Ni el artículo 34 ni ninguna de las normas integrantes de la Ley 62 de 1993, ni precepto alguno del Decreto 2453 de 1993 previeron el método o el sistema aplicables para definir los costos y beneficios con base en los cuales pueda el Superintendente de Vigilancia y Seguridad Privada fijar la tarifa de la contribución creada, razón por la cual se confirió a dicho funcionario una atribución ilimitada que no se compadece con los enunciados principios constitucionales.

**En efecto, estatuir que la contribución guardará proporción con los activos de la empresa, las utilidades, el número de puestos vigilados y el costo de la vigilancia; que estará de acuerdo con las modalidades de los servicios prestados y que se determinará según ellos se destinan a terceros o a la seguridad interna de una empresa, no implica haber establecido el método ni el sistema ordenados por la Constitución**, pues de manera absoluta la fijación de la tarifa queda en cabeza del Superintendente, sin que el legislador haya establecido ninguna medida base para ella, ningún tope máximo, ni criterio econométrico alguno del cual éste se pueda deducir.” (subrayado no original).

En aquella oportunidad la sentencia fue expresa en reconocer un giro frente a la posición asumida en pronunciamientos anteriores:

“Debe advertir la Corte que mediante el presente fallo imprime a la interpretación constitucional sobre el tema un sentido más exigente que el acogido en un comienzo, contenido en Sentencia C-465 del 21 de octubre de 1993. La Corporación estima necesario que, en guarda de los derechos de los contribuyentes, del interés público y de la estricta aplicación del artículo 338, inciso 2º, de la Constitución, se exija del legislador el exacto y cabal cumplimiento de los requisitos allí señalados, con el fin de evitar que funciones clara y típicamente atribuidas a órganos representativos queden a la postre transferidas de manera incondicional a funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público.”

- La anterior posición fue reiterada en la Sentencia C-545/94, donde la Corte declaró inexistente una norma de la ley 10 de 1990, que autorizaba a la Dirección Nacional del Sistema de Salud para “*fijar y cobrar tasas o derechos por la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones*”. En todo caso, en aquella oportunidad era absolutamente claro que la Ley no había previsto criterio alguno sobre el sistema y método tarifario.<sup>9</sup>

- Nuevamente en la Sentencia C-482 de 1996 la Corte cambia su posición para volver a los planteamientos acogidos en sus primeras sentencias (flexibles). Para declarar la exequibilidad del artículo 21 de la ley 105 de 1993, referente a las tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, la Corte sostuvo<sup>10</sup>:

“¿En qué consisten el sistema y el método? ¿Cuál es su contenido mínimo y cuál su alcance? Es claro que la Constitución no hizo estas precisiones, sencillamente porque no podía hacerlas, habida cuenta de su carácter de norma fundamental y de la inmensa variedad de tasas y contribuciones

<sup>9</sup> MP. Fabio Morón Díaz. No se presentaron salvamentos de voto.

<sup>10</sup> MP. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara. Salvamento de voto de los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.



posibles, correspondientes a una multiplicidad de servicios y de beneficios.

En algunas sentencias, la Corte Constitucional ha intentado aproximaciones al tema, sin que pueda decirse que ha hecho las determinaciones que la propia Constitución no hace. Y está bien que se haya abstenido de hacerlas, porque de lo contrario habría ido más allá de la norma constitucional, y la habría quebrantado.

Si la propia Constitución no definió “el sistema y el método”, es claro que tales expresiones deben entenderse en un sentido general y amplio, y que su contenido y su alcance deben examinarse en cada caso concreto, como lo reconoció expresamente la Corte en la sentencia C-144 de 1993, a la cual pertenecen estos apartes: (...)

La ley, en síntesis, no tiene por qué contener una descripción detallada de los elementos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para establecer los costos y definir las tarifas. Tal exigencia haría inútil la delegación prevista en el artículo 338, y crearía un marco rígido dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes.

Autoridades que, por lo demás, están obligadas a ejercer sus atribuciones con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados expresamente por el artículo 363 de la Constitución. Y cuya buena fe se presume, según el principio general del derecho, mientras no se demuestre lo contrario.

Quienes sostienen la tesis de que el artículo 338 exige leyes detalladas y casuistas que establezcan minuciosamente todo lo relativo a la fijación de las tarifas, aducen como una de sus razones principales la necesidad de impedir los posibles abusos de funcionarios arbitristas. Olvidan, al presumir el dolo y la mala fe, lo que se acaba de exponer sobre la sujeción a los principios del sistema tributario, y sobre la presunción universal de la buena fe. Olvidan, además, que el fraude a la ley siempre podrá intentarse, pues no se origina en la ley misma sino en su torcida interpretación. Y olvidan, finalmente, que los actos administrativos que fijen las tasas y tarifas en virtud de la delegación prevista en el artículo 338, están sujetos al control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por regla general.

A todo lo anterior, puede agregarse que no es necesario que las leyes previstas en el inciso segundo del artículo 338, usen las palabras “sistema” y “método”, como si se tratara de fórmulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes.” (Subrayado fuera de texto).

- No obstante, las consideraciones expuestas en la Sentencia C-455 de 1994 MP. José Gregorio Hernández (posición rigurosa), son nuevamente retomadas en la sentencia C-816 de 1999, con ponencia del mismo magistrado<sup>11</sup>. Esos argumentos, sumados con los que a continuación se transcriben, sirvieron de

<sup>11</sup> Salvamento de voto de los magistrados Vladimiro Naranjo Mesa y Alvaro Tafur Galvis.



fundamento a la Corte para declarar la inexequibilidad del artículo 96 de la Ley 488 de 1998, que modificaba el artículo 119 de la Ley 6 de 1992<sup>12</sup>.

“Tal delegación no es posible en cuanto toca con los demás elementos de tales tributos, cuyo señalamiento debe estar contenido en las leyes, ordenanzas o acuerdos.

Se tiene entonces que únicamente las tarifas de tasas y contribuciones pueden ser objeto de la especial autorización prevista en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución.

Pero, por otra parte, la disposición constitucional no permite una transferencia ilimitada ni incondicionada de esa facultad, ya que exige de modo perentorio que, a falta de la previsión directa de las tarifas, la ley, las ordenanzas y los acuerdos fijen el sistema y el método para definir los costos de los servicios prestados, la participación en los beneficios proporcionados y la forma de hacer su reparto.

Se pretende con tal requisito -que resulta indispensable para que pueda entenderse constitucional la delegación- impedir toda forma de ejercicio abusivo de la facultad, de donde se infiere que ésta no puede entregarse por la ley, la ordenanza o el acuerdo a otras autoridades sin que los aludidos elementos se encuentren claramente definidos. Ellos constituyen a la vez directrices técnicas y limitaciones para que los contribuyentes gocen de una mínima certidumbre acerca de la manera como les serán calculadas y cobradas las tarifas de tasas y contribuciones, así como en torno a la relación entre esos gravámenes y los servicios y beneficios que reciben.

No se trata de fórmulas sacramentales ni de simples denominaciones, sino de linderos sustanciales de la atribución que se otorga a las autoridades administrativas. En consecuencia, bien pueden encontrarse fijados en la norma el método y el sistema sin nombrarlos, o por el contrario estar mencionados y materialmente no hallarse contenidos en el precepto. Será el Juez Constitucional el encargado de verificar si su contenido corresponde o no a la exigencia plasmada en la Carta Política, según que se consagre una atribución técnicamente reglada o que se conceda una autorización para obrar arbitrariamente.”

- Por último, en la sentencia C-1371 de 2000 MP. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte declaró exequible el artículo 11 (parcial) de la Ley 505 de 1999, mediante la cual se impuso a las empresas de servicios públicos domiciliarios el deber de hacer aportes con destino a los Comités Permanentes de Estratificación Municipal o Distrital. Respecto del deber legal de señalar el sistema y el método para la imposición de la tarifa la Sentencia indicó<sup>13</sup>:

“Entonces, el señalamiento de los elementos y procedimientos que permitirán fijar los costos y definir las tarifas no requiere de una regulación detallada y rígida, pues se estaría desconociendo la delegación misma autorizada a las autoridades administrativas en el artículo 338 superior, antes citado. Así, ese señalamiento legal deberá hacerse desde una perspectiva general y amplia, ajustada a la naturaleza específica y a las

<sup>12</sup> La norma modificada fue, precisamente, la que había sido declarada exequible en la sentencia C-144 de 1993.

<sup>13</sup> No se presentaron salvamentos de voto.



modalidades propias del servicio del cual se trate (consultar entre otras las sentencias C-144 de 1993 y C-482 de 1996)."

16.- El anterior recuento jurisprudencial demuestra que no ha sido fácil precisar el alcance de los términos "sistema" y "método", particularmente en aquellos eventos en los cuales la ley, las ordenanzas o los acuerdos, delegan a las autoridades administrativas la facultad de fijar la tarifa de tasas y contribuciones especiales. Sin embargo, la Corte considera que a partir de esta la Sentencia C-1371 de 2000 es posible armonizar dichos conceptos de manera que el artículo 338 de la Constitución sea interpretado a la luz del principio de efecto útil de las normas.

Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por "sistema" y "método", pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió un entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.

Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse, también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.

En efecto, un sistema "se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes"<sup>14</sup>. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.

**17.- Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el "sistema" como el "método", referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.**

Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002 MP. Eduardo Montealgre Lynett.



autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.

Ahora bien, la anterior exigencia no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas retóricas sacramentales, porque el criterio definitorio será siempre de carácter material. Ello se explica en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y de la posibilidad de resolver las dudas hermenéuticas frente a cualquier clase de norma.<sup>15</sup> En consecuencia, “basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”<sup>16</sup>»<sup>17</sup> (Subrayas y negrillas de la Sala)

Visto lo anterior, es menester indicar que el artículo 5 de la Ley 99 de 1993, asignó las siguientes potestades en cabeza de la cartera ministerial demandada:

**«Artículo 5o. Funciones del ministerio.** Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

(...)

2) Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;

(...)

10) Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;

11) Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosféricas, hídricas, del paisaje, sonoras y atmosféricas, en todo el territorio nacional;

<sup>15</sup> Ver fundamento No. 14 de esta sentencia.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-482 de 1996. Ver también C-816 de 1999.

<sup>17</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2003. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.



(...)

19) Administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;

(...)

29) Fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a las que se refieren el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente Decreto ley 2811 de 1974, la presente ley y las normas que los modifiquen o adicionen;

30) Determinar los factores de cálculo de que trata el artículo 19 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, Decreto-ley 2811 de 1974, sobre cuya base han de fijarse los montos y rangos tarifarios de las tasas creadas por la ley;»

En ese orden, lo que se observa es que al MADS le corresponde regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente y el manejo, uso y conservación de los recursos naturales, con el fin de prevenir o mitigar impactos contaminantes o deteriorantes. Asimismo, es facultad del Ministerio dictar normas generales y mínimas en materia ambiental, así como regulaciones tendientes a controlar y reducir diversas formas de contaminación en todo el territorio nacional. Además, corresponde a esa entidad regular y fijar el monto de las tasas creadas por la Ley y el Decreto Ley 2811 de 1974.

Ahora, tratándose de la tasa por utilización de aguas resulta oportuno traer a colación lo expuesto en el 43 de la Ley 99 de 1993, cuyo tenor literal se transcribe enseguida:

**«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.** 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.** 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.

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

Los recursos provenientes de la aplicación del parágrafo 1 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.** 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» (Subrayas de la Sala).

Así, de contenido del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 se desprende que el Legislador facultó expresamente al Gobierno Nacional para fijar la tarifa de la tasa por utilización de las aguas. Asimismo, estableció que el sistema y el método para determinar los costos sobre los cuales se calculará dicha tarifa deben ser los mismos previstos para las tasas retributivas y compensatorias, conforme a lo dispuesto en el artículo 42 *ibidem*.

La exequibilidad de las anotadas normas fue estudiada por la Corte Constitucional quien en sentencia C-495 de 1996, indicó:



## «LA NATURALEZA DE LAS TASAS AMBIENTALES DE QUE TRATAN LOS ARTÍCULOS ACUSADOS

Como cuestión preliminar en el presente asunto la Corte estima necesario hacer algunas reflexiones que le permitan examinar en detalle cada uno de los elementos de las disposiciones acusadas, así:

Las disposiciones acusadas establecen la obligación del pago de unas tasas nacionales, en el caso de ciertas actividades relacionadas con la utilización de recursos naturales y que, como lo advierte uno de los expertos citados en este asunto, tiene como común denominador el hecho de causar consecuencias nocivas, sin las cuales no se configura la hipótesis material que da lugar a la aplicación de las mismas

No se debe olvidar que, precisamente, cuando se trata de tasas, el “hecho generador” son los servicios que se prestan o la participación en el beneficio que se permite y a los cuales se accede voluntariamente y por esto resulta claro que está precisamente determinada en la Ley 99 de 1993. De modo que en las tasas retributivas el hecho generador lo constituye la utilización de la atmósfera, el agua o el suelo para introducir o arrojar desechos u otras sustancias, con un efecto nocivo; por tanto sólo deben pagarlas las personas que utilizan tales recursos, para depositar desechos siempre que se cause un efecto nocivo, definido técnicamente. En el mundo moderno, la prestación de este servicio (recepción de desechos), implica costos que alguien debe pagar, porque en casi todos los casos afectan a la sociedad; por tanto, es claro que al Estado le corresponde cobrar estos costos a través de tasas.

De manera general es preciso observar que los artículos 42,43 y 46 de la Ley 99 de 1993, determinan los sujetos activos y pasivos de la obligación tributaria, lo que permite anticipar de una parte que las Corporaciones Autónomas Regionales han sido definidas como los acreedores de las tasas; además téngase en cuenta que de acuerdo con el inciso 2 del artículo 66 de la ley, los grandes centros urbanos también son sujetos activos de las tasas retributivas y compensatorias causadas dentro del perímetro urbano por el vertimiento de afluente contaminantes conducidos por la red de servicios públicos. En este sentido es claro que por fuera del perímetro urbano, se debe transferir el 50% a la Corporación Autónoma Regional correspondiente.

De otra parte también es claro que el sujeto pasivo es toda persona que arroja o deposita desechos en el agua, aire, o suelo, dentro de los límites que, con fines reglamentarios sea definidos por vía general pero administrativa por el Ministerio del Medio Ambiente, de conformidad con la Ley 99 de 1993.

En este caso es evidente que las tasas ambientales previstas en las disposiciones acusadas son un instrumento económico fundamental para la prevenir la contaminación en niveles insoportables e irremediables y para proceder a pagar la descontaminación.

De otra parte, la doctrina sobre el tema de las finanzas públicas ha clasificado los ingresos en tres categorías, en primer lugar, los impuestos, en segundo lugar, las tasas por la prestación de servicios públicos, y, finalmente, las contribuciones parafiscales. En cuanto a la naturaleza jurídica de las tasas, en la sentencia No. C-465/93, esta Corporación sostuvo que:



"...son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de **compensar** en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.

Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo." (M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

A partir de la anterior transcripción, se puede afirmar que las contribuciones previstas en los artículos 42 y 43 de la Ley 99 tienen el carácter de tasas nacionales con destinación específica, pues, en efecto, tales contribuciones procuran la recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación por parte de las autoridades ambientales de los siguientes servicios:

a) En las tasas retributivas, la remoción de la contaminación que no exceda los límites legales, producida por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, por parte de personas jurídicas o naturales, 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 servicios, sean o no lucrativas.

Varios de los intervenientes afirmaron que no existía un servicio que retribuir o compensar en las tasas retributivas, pues no hay un señalamiento expreso sobre el particular en la norma acusada, sin embargo, el operador jurídico no puede partir de una interpretación estrictamente literal de la disposición, sino que es menester utilizar todos los elementos hermenéuticos para definir el espíritu de la norma respectiva, más si los problemas de interpretación se tornan insolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que impide encontrar una aplicación razonable sobre los elementos esenciales de la contribución, habrá lugar a predicar su inconstitucionalidad<sup>18</sup>.

Ahora bien, en el caso de las tasas retributivas no se puede predicar la mencionada oscuridad invencible, pues a partir de un análisis sistemático y lógico, es claro que en la tasa retributiva se está retribuyendo el servicio de remoción de la contaminación producida por el sujeto pasivo, pues la conexión lógica entre el hecho gravado y la función de las autoridades públicas, constituidas como es sujeto activo de esta contribución, las Corporaciones Autónomas Regionales, ya que están orientadas constitucionalmente hacia la protección y el mantenimiento del medio ambiente, como lo señala claramente

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencia No. C-253/95. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.



el artículo 79 de la Carta, así: "es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica".

b) En las tasas compensatorias, el mantenimiento de la renovabilidad de los recursos naturales renovables, y;

c) En las tasas por utilización de aguas, la protección y renovación de los recursos hídricos.

Además, téngase en cuenta que, como tuvo oportunidad de observar la Corte, según los conceptos de los expertos, las descargas de desechos pueden ser de cuatro tipos o categorías, para los fines de definir los hechos materia de las tasas, así:

Las que no tienen carácter nocivo, porque la contaminación producida es asimilada por el ambiente; las que presentan y producen efectos nocivos, pero con daños menores a los costos de recaudar un tributo, las que expresan efectivo carácter nocivo, pero dentro de los "límites permitidos" por la ley y susceptibles de ser cobradas por los daños que generan y las que definitivamente arrojan efectos nocivos, por fuera de los mencionados límites y que según la ley resultan acreedoras de sanciones.

En este sentido se dejó en claro que en el caso del primero y del segundo eventos no se cobran tasas; de otra parte, en el evento cuarto se debe imponer las sanciones legales; en los casos del tercer tipo se habilita el cobro de las tasas.

Tal como lo indican dos de los expertos convocados en este asunto, la conducta o la acción de generar contaminación, consiste en el acto o los actos de aportar al entorno vertimientos o emisiones de sustancias nocivas de tal manera que el hecho económico objeto de la imposición es el aprovechamiento particular de un bien público y la subsiguiente función de descontaminación por la cual se debe pagar o asumir previamente a la emisión. En efecto este sentido, como lo indican los expertos Ana Rocío Sabogal, y Luis Fernando Barco, la configuración del hecho generador de las tasas en estos casos, supone que el vertimiento o emisión se encuentre dentro de los límites permitidos según las normas vigentes, pues, en caso de exceder esos límites se impondrían las multas correspondientes a la contravención, y adicionalmente habría lugar al pago de las indemnizaciones que judicialmente se establecieran en función del daño causado.

De otra parte, es evidente que la Constitución Política permite que, en el caso de las tasas y de las contribuciones, la autoridad administrativa fije las tarifas tal como lo expresa la Ley 99 de 1993, siempre que ella establezca el método y el sistema para fijarlas.

De otro lado, comparte plenamente esta Corte, la interpretación que sobre las características particulares de las tasas ambientales expuso en su escrito de justificación el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en este proceso; en efecto, las tasas ambientales se originan en la utilización de un bien de uso público cuya conservación está a cargo del Estado (ambiente sano). El Estado está en la obligación de garantizar un ambiente sano a sus habitantes, en consecuencia, su conservación constituye un costo que debe ser pagado por quienes "utilizan el ambiente" en forma nociva, de forma que las tasas retributivas, poseen un referente específico sobre la depreciación del recurso prestado, tal como aparece en la elaboración del sistema y método para su determinación en la Ley 99 de 1993.



Para esta Corporación es claro que del tenor literal de los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993 y de su propia interpretación sistemática y teleológica, el efecto nocivo determina la causación de la tasa aludida y el respectivo derecho a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales de cobrar la obligación tributaria a los sujetos pasivos, con base en criterios científicos, técnicos y de las variables que de una u otra forma inciden en la elaboración de las tasas. En consecuencia, existe una íntima relación entre el valor del precio pagado por el usuario, quien utiliza el ambiente sano, y el grado de deterioro ocasionado por el mismo y cuyo fin es la defensa del ecosistema en el marco del principio constitucional del desarrollo sostenible.

Estas tasas deben variar de acuerdo con la ubicación geográfica, dependiendo de la gravedad de los daños causados por la contaminación, o de acuerdo con la capacidad de recirculación o asimilación del medio ambiente o recurso natural que está siendo objeto de deterioro.

Por lo que hace a las tasas compensatorias, es claro que éstas pueden interpretarse en un sentido económico como una modalidad de reintegro de los costos que invierte el Estado a través de sus instituciones encargadas del manejo, administración, conservación y preservación de estos recursos naturales y del medio ambiente, así como en la recolección, el tratamiento y la disposición de residuos, o por otros servicios tales como los análisis de laboratorios, etc.; por tanto, las tasas compensatorias a diferencia de las retributivas, en este caso no buscan crear incentivos permanentes.

Así, estas tasas constituyen mecanismos de financiamiento de algunos servicios públicos específicos de carácter administrativo sobre el medio ambiente. En consecuencia de lo anterior no le cabe duda a esta Corporación, que nos encontramos ante verdaderas tasas por la prestación de un servicio público específico.

Vista la existencia del requerimiento teleológico de la tasa en las tasas ambientales, la Corporación abordará los cargos específicos dirigidos contra las disposiciones acusadas.

De otra parte es preciso observar que en esta materia quien arroja o deposita desechos con consecuencias nocivas, priva a otros del disfrute que obtendrían los recursos en mejores condiciones si no se deterioran, es decir con dicha conducta se genera un deterioro que implica costos para toda la sociedad, lo cual habilita al legislador para definir que quien utiliza los recursos naturales para producir efectos nocivos en ellos debe pagar por su conducta pues de lo contrario, el costo se trasladaría a toda la sociedad.

En este sentido es claro que en el caso de que se ocupan las disposiciones acusadas existen dos clases de servicios que originan las dos clases de tasas en cuestión, es decir, de una parte se trata de mantener a disposición de todas las personas el aire, agua o suelo para que depositen sus desechos, que da lugar a una tasa retributiva y de otra se encuentra el servicio de garantizar la renovabilidad de los recursos, que da lugar a una tasa compensatoria.

Obsérvese que en este caso la ley 99 de 1993 no creó nuevas tasas, sino que se ocupó de regular en el orden legal y dentro del marco de la nueva Carta Política las creadas en el Decreto ley 2811 de 1974, pero ahora dentro de la nueva normatividad constitucional las reguló como rentas de inversión social y como tales son la excepción a la regla de que no pueden existir rentas nacionales con destinación específica.



(...)»<sup>19</sup> (Negrillas y subrayas de la Sala)

En similar sentido, esta Corporación ha entendido que, de acuerdo con los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde la fijación de las tasas por la utilización de aguas:

«El Decreto 2811 de 1974 determinó que la utilización de las aguas con fines lucrativos por personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, daba lugar al cobro de tasas.

El Decreto 1451 de 1978, en su artículo 232 autorizó al INDERENA para fijar tasas a quienes utilicen las aguas y cauces en virtud de concesión o permiso.

De conformidad con el Decreto 501 de 1989, correspondía al INDERENA fijar y recaudar el monto de las tasas y derechos que deben cobrarse por concepto del aprovechamiento de los recursos naturales renovables con el fin mantener su renovabilidad.

La Ley 99 de 1993 asigna al Ministerio del Medio Ambiente las siguientes funciones en materia de determinación de tarifas

(...)

De conformidad con las normas trascritas, es claro que la fijación de las tasas por la utilización de las aguas corresponde al Gobierno Nacional, Ministerio del Medio Ambiente. En esta ocasión la Sala reitera los planteamientos expuestos en sentencia del 27 de febrero de 2003 de esta Sección, en la cual se dijo:

....corresponde al Gobierno Nacional –Presidente de la República y Ministro del ramo-, expedir el correspondiente decreto fijando el monto de la tasa mínima por el uso del agua tomada de la fuente natural para consumo humano, riego o cualquiera otra actividad industrial o agropecuaria, conclusión con la cual se encuentra de acuerdo esta Sección, con las siguientes salvedades: que hasta tanto el Gobierno Nacional no expida dicha reglamentación bien puede la CAR fijar la tarifa de las tasas, y que una vez expedida la reglamentación por parte del Gobierno Nacional respecto de la fijación de las tarifas por la utilización del agua de que trata el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca deberá ajustar a dicha reglamentación las tasas establecidas mediante el acuerdo acusado". (Cfr. Consejo de Estado. Sección Primera. Expediente 7698. Sentencia del 27 de febrero de 2002. C.P. Dra. Olga Inés Navarrete Barrero)»<sup>20</sup> (Subrayas de la Sala).

En suma, de lo expuesto se concluye que el MADS sí cuenta con facultades para reglamentar las tasas por utilización de aguas, siempre que actúe dentro de los límites establecidos por el Legislador. Ahora bien, si bien lo anterior habilita a la

<sup>19</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-495/96. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Proceso radicado número. 11001 03 24 000 2001 00164 01. Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero.



entidad para expedir regulaciones en la materia, no se desconoce que el demandante plantea cargos por presunta extralimitación en el ejercicio de dicha potestad ya que en su criterio de infringieron los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, los cuales serán examinados a partir del punto 8.2.2 de esta providencia.

En consecuencia, el cargo no prospera.

### **8.2.2. Del cargo de vulneración de normas superiores**

8.2.2.1. Tendrá que determinarse si son nulos por vulneración por normas superiores los actos administrativos en los que se determinó que los sujetos activos de la tasa de utilización de aguas serían las Corporaciones Autónomas Regionales, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parque Nacionales Naturales, si se alega que en la Ley no se estableció que esas entidades serían las beneficiarias del anotado tributo.

Pues bien, para una mejor contextualización del anterior cargo, es menester indicar que el artículo 2.2.9.6.1.3. del Decreto 1076 de 2015 que compiló el artículo 3 del Decreto 155 de 2004, disposiciones enjuiciadas en este asunto, prevé:

**«Artículo 2.2.9.6.1.3. Sujeto activo.** Las Corporaciones Autónomas Regionales, las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos, las que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 del 2002 y el artículo 124 de la ley 1617 de 2013 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, son competentes para recaudar la tasa por utilización de agua reglamentada en este capítulo»

Ahora bien, aunque le asiste razón al demandante en cuanto a que el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 no definió de manera precisa quiénes son los sujetos activos de la tasa, lo cierto es que existen otras disposiciones en el ordenamiento jurídico que sí permiten establecer con claridad quiénes ostentan dicha calidad. En efecto, el numeral 13 del artículo 31 *ibidem*, determinó:

**«Artículo 31. Funciones.** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)



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» (Subrayas de la Sala).

A su vez, el numeral 4º del artículo 46 *ibidem* dispone:

**«Artículo 46. Patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales.** Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales:

(...)

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» (Subrayas de la Sala).

En cuanto a los grandes centros urbanos que ejercen funciones ambientales, el artículo 66 *ibidem* contempló:

**«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 trasferir 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» (Subrayas de la Sala) .

En lo que tiene que ver con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el numeral 5 del artículo 19 del Decreto Ley 216 de



2003<sup>21</sup>, vigente para el momento de expedición del Decreto 155 de 2004, estableció lo siguiente:

**«Artículo 19. Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.** La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales - UAESPNN, es una dependencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con autonomía administrativa y financiera, en los términos del literal j) del artículo 54 de la Ley 489 de 1998, encargada del manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los asuntos que le sean asignados o delegados.

La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales –UAESPNN tendrá las siguientes funciones:

(...)

5. Liquidar, cobrar y recaudar conforme a la ley, los derechos, tasas, multas, contribuciones y tarifas por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales asociados a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y demás bienes y servicios ambientales ofrecidos por dichas áreas» (Subrayas de la Sala).

A su vez la Corte Constitucional en sentencia C-495 de 1996, arguyó los que sigue sobre el sujeto activo del anotado tributo:

#### **«5.1. LA SUPUESTA VIOLACION DEL ARTICULO 338 C.P.**

Como quedó dicho más arriba, observa esta Corte que el legislador no se apartó de los elementos básicos de la legalidad en materia de tasas, en efecto, estima la Corporación que los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, cumplen a cabalidad, con el respeto al principio de legalidad en el tributo que exige la carta política, como se verá a continuación:

(...)

d) Sujeto activo.

El sujeto activo está radicado en las Corporaciones Autónomas Regionales, según el numeral 4º del artículo 46 de la Ley 99 de 1993, encargadas de prestar el servicio y como tal, se les debe pagar por el mismo»<sup>22</sup> (Subrayas de la Sala).

Así es evidente que en el ordenamiento jurídico sí se establecieron los sujetos activos de la tasa objeto de controversia y que estos se encuentran en correspondencia con el acto enjuiciado, de modo que el cargo no prospera.

<sup>21</sup> Dicha facultad fue reiterada por el numeral 9 del artículo 2 Decreto Ley 3572 de 2011.

<sup>22</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-495/96. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz



8.2.2.2. De otro lado, se resolverá si son nulos por desconocimiento de normas superiores, los actos administrativos por el cuales se reglamentó la tasa por utilización de aguas, si se alega que se restringió el sujeto pasivo de ese tributo únicamente a aquellas personas que cuenten con un permiso de aguas, si se reprocha que en la Ley, dicha obligación recae sobre todos los usuarios del recurso hídrico.

Con miras a resolver ese interrogante es pertinente indicar que originalmente el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, antes de sus modificaciones, determinó que el hecho gravable del tributo sería la utilización de aguas por parte de personas naturales y jurídicas, como se observa enseguida:

**«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 (...)» (Subrayas de la Sala).

En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-495 de 1996, señaló que el sujeto pasivo del tributo sería aquella persona que incurra en el hecho gravable:

#### **«5.1. LA SUPUESTA VIOLACION DEL ARTICULO 338 C.P.**

Como quedó dicho más arriba, observa esta Corte que el legislador no se apartó de los elementos básicos de la legalidad en materia de tasas, en efecto, estima la Corporación que los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, cumplen a cabalidad, con el respeto al principio de legalidad en el tributo que exige la carta política, como se verá a continuación:

(...)

e) Sujeto pasivo.

El sujeto pasivo es cualquier persona natural o jurídica, que si bien no se encuentra totalmente determinado es determinable, en función de ocurrencia del hecho gravable, y por tanto se establece con plenitud su identidad, situación constitucionalmente razonable en la configuración legal de los elementos esenciales de la obligación tributaria<sup>23</sup>. Estima la Corte que si la norma jurídica

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-537/95. M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara.



producida por el legislador consagra la forma de determinación del sujeto pasivo de la obligación tributaria, ella no puede ser declarada inexequible por eventual indeterminación del sujeto pasivo»<sup>24</sup> (Subrayas de la Sala).

Atendiendo a lo anterior, en el artículo 4 del Decreto 155 de 2004, demandado, se determinó que el sujeto pasivo de la tasa sería toda persona natural jurídica, pública o privada, que utilice el recurso hídrico en virtud de una concesión de aguas, como se transcribe a continuación:

« **Artículo 4º.**Sujeto pasivo. Están obligadas al pago de la tasa por utilización del agua todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen el recurso hídrico en virtud de una concesión de aguas»

Ahora bien, con la expedición de la Ley 1450 de 2011 se adicionó el parágrafo tercero al artículo 43 de la Ley 99 de 1993, que es objeto de controversia en esta sede, estableciendo expresamente que la tasa por utilización de aguas también debe ser cobrada a aquellas personas que, aun sin contar con una concesión, hagan uso del recurso hídrico, sin perjuicio de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. La anotada disposición prevé:

«**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. (...)

**Parágrafo 3o.** 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» (Subrayas de la Sala).

Así, resulta evidente que la incorporación del parágrafo tercero al artículo 43 de la Ley 99 de 1993 fue posterior a la expedición del Decreto 155 de 2004. Esta circunstancia es relevante, en tanto el juicio de legalidad debe realizarse con base en el marco normativo vigente al momento de expedición del acto acusado. En consecuencia, no es posible afirmar que dicho decreto haya restringido el alcance

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-495/96. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz



de la norma legal, pues para entonces el parágrafo en mención aún no había sido incorporado al ordenamiento jurídico.

Con todo, la Sala no pasa por alto que, con ocasión de la compilación normativa realizada mediante el Decreto 1076 de 2015, que también fue objeto de demanda, el Gobierno Nacional incorporó como un parágrafo del acto reglamentario el contenido introducido por la Ley 1450 de 2011 al artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

Veamos:

**«Artículo 2.2.9.6.1.4. Sujeto pasivo.** Están obligadas al pago de la tasa por utilización del agua todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen el recurso hídrico en virtud de una concesión de aguas.

**Parágrafo.** 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.

(Decreto 155 de 2004, art. 4 modificado por la Ley 1450 de 2011, art. 216)»  
(Subrayas de la Sala).

Por ende, es evidente que el artículo 2.2.9.6.1.4. *ibidem*, ya contiene el parágrafo del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 que echan de menos los demandantes, de modo que el cargo no prospera.

8.2.2.3. Entre tanto, se dirimirá si son nulos por desconocimiento de normas superiores, los actos administrativos por los cuales se reglamentó la tasa por utilización de aguas, si se sostiene que modificaron la Ley al determinar que la base gravable estaría constituida por el volumen de agua captada en lugar de los costos en que se incurre para la prestación del servicio.

Pues bien, en lo que respecta a la base gravable para la determinación de la tasa por utilización de aguas, es pertinente señalar que el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 remite expresamente al artículo 42 *ibidem* para la definición del sistema y método aplicables. Esta última disposición determina:

**«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» (Subrayas de la Sala).

Así, para la determinación de la base gravable deben considerarse elementos como la depreciación del recurso hídrico, los costos ambientales asociados al daño causado, los gastos necesarios para su recuperación, así como el cálculo de la depreciación económica derivada de los impactos sociales y ambientales generados por la actividad que origina el uso del agua.



Ahora bien, el artículo 6 del Decreto 155 de 2004, demandado, estableció que la base gravable de la tasa por utilización de aguas corresponde al volumen de agua efectivamente captada, conforme a los límites y condiciones señalados en la respectiva concesión. Posteriormente, como se vio, con la incorporación de esta disposición en el Decreto 1076 de 2015, enjuiciado, se adicionó un párrafo que precisó, entre otros aspectos, que las personas que no cuenten con una concesión deberán pagar la tasa con base en el volumen de agua presumiblemente captado, el cual será determinado por la autoridad ambiental competente a partir de la mejor información disponible.

Al respecto, en el artículo 2.2.9.6.1.6. *ibidem*, se estableció:

**«Artículo 2.2.9.6.1.6. Base Gravable.** La tasa por utilización del agua se cobrará por el volumen de agua efectivamente captada, dentro de los límites y condiciones establecidos en la concesión de aguas.

**Parágrafo.** El sujeto pasivo de la tasa por utilización de aguas que tenga implementado un sistema de medición podrá presentar a la autoridad ambiental competente, en los términos y periodicidad que esta determine conveniente, reportes sobre los volúmenes de agua captada. En caso de que el sujeto pasivo no cuente con un sistema de medición de agua captada, la autoridad ambiental competente procederá a realizar la liquidación y el cobro de la tasa con base en lo establecido en la concesión de aguas.

Para el caso de los usuarios que no cuenten con concesión de uso de las aguas, se cobrará la tasa por el volumen de agua presumiblemente captado a partir de la mejor información disponible por parte de la autoridad ambiental competente, como la contenida en los instrumentos de planificación y administración del recurso hídrico correspondiente, en el censo de usuarios del recurso hídrico, o a partir de módulos de consumo adoptados o utilizados por la autoridad ambiental competente para los diferentes tipos de usos.

(Decreto 155 de 2004, art.6 modificado por/a Ley 1450 de 2011, art.216)»

Por ende, en criterio de la Sala, la disposición enjuiciada es concordante con lo previsto en los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, que exigen considerar variables cuantitativas para medir el daño ambiental y calcular los costos asociados. En efecto, el volumen de agua utilizada constituye una variable objetiva que permite reflejar, de manera proporcional, la intensidad del uso del recurso hídrico y, con ello, aproximarse a los impactos ambientales que dicho uso genera. La captación del recurso, entonces, se configura como un criterio técnico idóneo que facilita la aplicación práctica del sistema de cálculo definido por el Legislador.



En otras palabras, el volumen de agua captada es un parámetro que permite estimar la depreciación ambiental y los costos necesarios para la recuperación del recurso hídrico. Por tanto, la norma reglamentaria no introduce un elemento nuevo ni modifica lo previsto en la Ley 99 de 1993, sino que lo desarrolla dentro del marco de competencia conferido al Gobierno Nacional para esos efectos.

8.2.2.4. Por último, se analizará si son nulos por desconocimiento de normas superiores, los actos administrativos por los cuales se reglamentó la tasa por utilización de aguas, si se alega que se modificaron el sistema y método legal al determinar que el cálculo de ese tributo sería a partir de una tarifa mínima y un factor regional.

Pues bien, como se expuso en el acápite anterior, el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 estableció el sistema y método para la fijación de la tarifa de las tasas ambientales, precisando que para dicho cálculo deben considerarse los costos asociados al daño causado al recurso natural, así como los gastos necesarios para su recuperación. Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-495 de 1996, destacó:

#### **«5.1. LA SUPUESTA VIOLACION DEL ARTICULO 338 C.P.**

c) Tarifa.

Para determinar la tarifa de las tasas ambientales estudiadas, estima la Corte, que el legislador estableció los criterios objetivos en el inciso 3º del artículo 42 de la Ley 99 de 1993, así:

- A cada uno de los factores se le establece una variable cuantitativa.
- Estos generan un coeficiente que pondera el peso que cada una tiene en el conjunto de todos los factores.
- El coeficiente dependerá de la región, 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; de la lectura que desarrolle la autoridad ambiental en cada caso concreto se determinará el monto a pagar por parte de los sujetos pasivos.

La consagración de un método y un sistema no significa necesariamente la expresión aritmética o numérica mediante fórmulas exactas, sino que mediante la ley, ordenanzas y acuerdos se recojan también hipótesis normativas mediante las cuales se puedan definir los costos y beneficios que fijen la tarifa como recuperación de los costos que les presenten o participación en los beneficios que les proporcionen las autoridades administrativas competentes en



materia de ingresos públicos, de forma que las autoridades administrativas pueden ejercer excepcionalmente un poder tributario derivado de las tasas o contribuciones, en forma precaria y limitada.

Como se aprecia, el legislador no desconoció la determinación del sistema y método para calcular el costo del servicio, señalando la forma como la autoridad administrativa debe definir la tarifa de las tasas. Tal determinación legal del sistema y el método para definir el costo de un servicio, sólo puede juzgarse en cada caso concreto y tomando en consideración las modalidades peculiares del mismo.

**Finalmente, es de mérito agregar que las frases “fijadas por el Gobierno Nacional” y “El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas”, contenidas en el artículo 43 acusado, en una interpretación conforme a la Constitución deben ser entendidas en el sentido que el Gobierno Nacional determina, fija o calcula la tarifa de las tasas, a partir de los métodos y sistemas que determine la ley»<sup>25</sup>**  
(Subrayas de la Sala).

Ahora, en el artículo 2.2.9.6.1.7. y subsiguientes del Decreto 1076 de 2015, del Decreto 155 de 2004, demandados, se estableció que para el establecimiento de la tarifa se tendría en cuenta una tarifa mínima y un factor regional. Veamos:

**«Artículo 2.2.9.6.1.7. Fijación de la tarifa.** La tarifa de la tasa por utilización de agua (TUA) expresada en pesos/m<sup>3</sup>, será establecida por cada autoridad ambiental competente para cada cuenca hidrográfica, acuífero o unidad hidrológica de análisis y está compuesta por el producto de dos componentes: la tarifa mínima (TM) y el factor regional (FR):

$$\text{TUA} = \text{TM} * \text{FR}$$

TUA: Es la tarifa de la tasa por utilización del agua, expresada en pesos por metro cúbico (\$/m<sup>3</sup>).

TM: Es la tarifa mínima nacional, expresada en pesos por metro cúbico (\$/m<sup>3</sup>).

FR: Corresponde al factor regional, adimensional.

(Decreto 155 de 2004, art. 7)

**Artículo 2.2.9.6.1.8. Tarifa mínima (TM).** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante resolución, fijará anualmente el monto tarifario mínimo de las tasas por utilización de aguas.

(Decreto 155 de 2004, art. 8)

**Artículo 2.2.9.6.1.9. Factor regional.** El Factor Regional integrará los factores de disponibilidad, necesidades de inversión en recuperación de la cuenca hidrográfica y condiciones socioeconómicas de la población; mediante las variables cuantitativas de índice de Escasez, costos de inversión y el índice de

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-495/96. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz



Necesidades Básicas Insatisfechas, respectivamente. Cada uno de estos factores tendrá asociado un coeficiente.

(Decreto 155 de 2004, art 9)

**Artículo 2.2.9.6.1.10. Cálculo del Factor Regional (FR).** El Factor Regional será calculado anualmente por la autoridad ambiental competente para cada cuenca hidrográfica, acuífero o unidad hidrológica de análisis, y corresponderá a un factor adimensional de acuerdo con la siguiente expresión:

$$FR = 1 + (C_K + C_E) * C_S$$

El factor regional tendrá un rango de variación así:

1 ≤ FR ≤ 7 Para agua superficial.  
1 ≤ FR ≤ 12 Para agua subterránea.

Los componentes del factor regional son:

$C_S$ : Coeficiente de condiciones socioeconómicas que tomará los siguientes valores de acuerdo con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) determinado por el Departamento Nacional de Planeación del municipio en donde se ubique el usuario que utiliza el agua para abastecimiento doméstico, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$C_S = \frac{100 - NBI}{100}$  Para consumos de agua asociados con el abastecimiento doméstico.

$C_S = 1$  Para los demás casos

Este coeficiente tendrá un rango de variación entre 0 y 1:  $0 < C_S \leq 1$

**Coeficiente de inversión:** Fracción de los costos totales del plan de ordenación y manejo de la cuenca no cubiertos por la tarifa mínima, de acuerdo con la siguiente fórmula.

$$C_K = \frac{C_{PMC} - C_{TM}}{C_{PMC}}; \quad 0 \leq C_K \leq 1$$

Donde:

$C_K$ : Coeficiente de inversión de la cuenca hidrográfica.

$C_{PMC}$ : Costos totales anuales del plan de ordenación y manejo de la cuenca del año inmediatamente anterior.

$C_{TM}$ : Facturación anual estimada de la tasa por utilización de aguas, aplicando la Tarifa Mínima a los usuarios de la cuenca.

En ausencia del plan de ordenación y manejo de la cuenca, el valor del coeficiente de inversión será igual a 0.

$C_E$ : Coeficiente de escasez. Este coeficiente varía de acuerdo con la escasez del recurso hídrico considerando si la captación se realiza sobre agua superficial o subterránea según las siguientes fórmulas:

**Coeficiente de escasez para aguas superficiales.**



$$C_E = \begin{cases} 0 & \text{Si } I_{ES} < 0.1 \\ \frac{\left(\frac{5}{6}\right)}{\left[1 - \left(\frac{5}{3}\right) I_{ES}\right]} & \text{Si } 0.1 \leq I_{ES} \leq 0.5 \\ 5 & \text{Si } I_{ES} > 0.5 \end{cases}$$

Dónde:

$C_E$ : Coeficiente de escasez para aguas superficiales.

$I_{ES}$ : Corresponde al índice de escasez para aguas superficiales estimado para la cuenca, tramo o unidad hidrológica de análisis.

**$C_E$ : Coeficiente de escasez para aguas subterráneas.**

$$C_E = \begin{cases} 0 & \text{Si } I_{EG} < 0.1 \\ \frac{40}{[49 - 90 I_{EG}]} & \text{Si } 0.1 \leq I_{EG} \leq 0.5 \\ 10 & \text{Si } I_{EG} > 0.5 \end{cases}$$

Dónde:

$C_E$ : Coeficiente de escasez para aguas subterráneas.

$I_{EG}$ : Corresponde al índice de escasez para aguas subterráneas estimado para el acuífero o unidad hidrológica de análisis.

(Decreto 155 de 2004, art.10)»

Así, la tarifa mínima de la tasa por utilización de aguas debe ser fijada anualmente por el MADS. Por su parte, el factor regional será calculado por la autoridad ambiental competente, teniendo en cuenta variables como la disponibilidad del recurso hídrico, las necesidades de inversión para la recuperación de la cuenca hidrográfica correspondiente y las condiciones socioeconómicas de la población beneficiaria o afectada por su uso.

En ese contexto, en lo que respecta a la tarifa mínima, advierte la Sala que esta no modifica el sistema y método previsto en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, sino que lo desarrolla de manera armónica. En efecto, como se expuso en el punto 8.2.2.1. de esta providencia, el establecimiento de una tarifa mínima anual por parte del MADS se encuentra expresamente autorizado en el numeral 29 del artículo 5 *ibidem*, y su finalidad no es otra que fijar un porcentaje obligatorio que asegure que el cobro por el uso del agua refleje, al menos en su valor mínimo y los costos asociados al impacto ambiental.



Entre tanto, respecto del factor regional, advierte la Sala que la norma enjuiciada se ajusta a lo previsto en la ley. En efecto, dicho factor permite ajustar la tarifa según las condiciones particulares de cada jurisdicción ambiental, lo cual resulta compatible con las características específicas del ecosistema en cada área geográfica. Asimismo, esta variable permite reflejar de manera más precisa las necesidades locales de inversión para la recuperación y conservación de las cuencas hidrográficas, garantizando así la proporcionalidad del cobro frente al impacto ambiental generado.

En ese sentido, observa la Sala que los componentes establecidos en el decreto enjuiciado se ajustan al sistema y método definidos por el Legislador en los artículos 42 y 43 de la Ley 99 de 1993. Ello, por cuanto desarrollan criterios técnicos y económicos orientados a reflejar el impacto ambiental derivado del uso del recurso hídrico, así como los costos asociados a su recuperación, en consonancia con lo dispuesto por la norma legal.

Finalmente, debe precisarse que, si bien la Ley 508 de 1999 modificó el artículo 43 de la Ley 99 de 1993 para incluir expresamente una tarifa mínima y un factor regional como parte del sistema y método de la tasa por utilización de aguas, norma que, se encontraba contenida en el Plan Nacional de Desarrollo que fue declarado inexistente por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-557 de 2000 por vicios de procedimiento, dicha circunstancia no afecta la legalidad de los actos administrativos enjuiciados. En efecto, como se expuso, los factores allí incorporados son consistentes con el sistema y método establecidos en el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, por lo que su desarrollo normativo resulta ajustado al marco legal vigente.

Por tanto, el cargo no prospera.

### 8.3. Costas



Visto el artículo 188 del CPACA<sup>26</sup>, la Sala considera que no hay lugar a imponer condena en costas a la parte demandante teniendo en cuenta que el presente asunto fue promovido en ejercicio del medio de control de nulidad, el cual tiene por objeto la protección del ordenamiento jurídico en abstracto, donde el interés que mueve al actor es público y no es otro distinto al de defender la prevalencia del principio de legalidad.

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

## FALLA

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas, en atención a lo señalado en precedencia.

**TERCERO:** Una vez en firme esta decisión, procédase por Secretaría al archivo del expediente, dejando las constancias a que hubiere lugar.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 28 de agosto de 2025.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN  
Presidenta  
Consejera de Estado

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA  
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ  
Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES  
Consejero de Estado

<sup>26</sup> **Artículo 188. Condena en costas.** Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil."



La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial Samai. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.