

COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – Para establecer los criterios para la tasación de sanciones por violación a la normatividad ambiental / PRINCIPIO DE LEGALIDAD – Aplicación / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – Incompetencia para fijar la metodología para tasar multas / SUSPENSIÓN PROVISIONAL – De la Resolución 0110-0423 de 2012

[L]a competencia para establecer la metodología para la tasación de multas consagradas en la Ley 1333 de 2009 radica en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. No obstante lo anterior, la CVC expidió la Resolución 0110-0423 de 2012, que a través del artículo 1 adoptó un modelo matemático para la tasación de las multas (igual al previsto en el artículo 4 de la Resolución 2086 de 2010) y, en el artículo 2, determinó los parámetros para la implementación de dicho modelo. Por lo tanto, del contenido del acto acusado y examinados los argumentos de la solicitud de suspensión provisional así como la contestación a esta presentada, no se establece norma alguna que determine la competencia de la CVC para expedir actos administrativos por medio de los cuales se adoptan los criterios para la tasación de multas por infracciones ambientales. Al contrario, en las normas examinadas se observa que dicha competencia corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO – Alcance / PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO – Finalidad / PRINCIPIO DE RIGOR SUBSIDIARIO – Es ajeno a su finalidad la imposición de multas

[C]on base en el principio de rigor subsidiario, las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA) pueden expedir normas de policía ambiental más severas que las expedidas por órganos de superior jerarquía en aras de proteger el medio ambiente. [...] De dicho artículo [63 de la ley 99 de 1993] se desprenden tres tipos de normas que se pueden expedir en virtud del principio de rigor subsidiario a saber: i) las relacionadas con la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables; ii) las concernientes a la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, y iii) las que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa. Como se advierte, dentro de las hipótesis que regula el artículo en comento, no se establecen normas de carácter sancionatorio, sino normas encaminadas a la protección del medio ambiente. [...] [E]l principio de rigor subsidiario busca en últimas permitir que las autoridades locales adopten normas más rigurosas que las establecidas por las autoridades de superior jerarquía con el fin de dar una protección integral y coherente al medio ambiente y a los recursos naturales. Como se advierte, es ajeno a la finalidad del principio en comento la imposición de multas, por cuanto estas buscan sancionar conductas que previamente han ocasionado un daño al medio ambiente.

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencias Consejo de Estado, Sección Primera, de 18 de febrero de 2016, Radicación 11001-03-24-000-2013-00481-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala; de 24 de mayo de 2012, Radicación 25000-23-24-000-2003-00379-02, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; y, Corte Constitucional, C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

SÍNTESIS DEL CASO: En ejercicio del medio de control de simple nulidad y previa solicitud de suspensión provisional, se demanda la Resolución 0110-0423 del 8 de junio de 2012 proferida por la Corporación Autónoma Regional del Valle

del Cauca “*Por medio de la cual se establece el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño al medio ambiente, en el ámbito de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC.*”, aduciendo violación del principio de legalidad en materia sancionatoria al no haber norma que confiera tal facultad a la entidad demandada. El Consejero a cargo del proceso decretó la suspensión provisional del acto acusado.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 6 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 121 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 122 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 123 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 238 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 229 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 230 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 231 INICISO 1 / LEY 1333 DE 2009 – ARTÍCULO 40 / DECRETO 3678 DE 2010 – ARTÍCULO 11 / RESOLUCIÓN 2086 DE 2010 DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE – ARTÍCULO 4 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 63

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 0110-0423 DE 2012 (8 de junio) CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA (Suspendida)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO (E)

Bogotá, D.C., cinco (05) de abril de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 11001-03-24-000-2016-00457-00

Actor: CARLOS ANDRÉS ECHEVERRY RESTREPO

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA - CVC

Referencia: Medio de control de simple nulidad

El despacho decide la solicitud de suspensión provisional de la Resolución número 0110-0423 del 8 de junio de 2012 proferida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca “*Por medio de la cual se establece el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño al medio ambiente, en el ámbito de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -CVC.*”

1.- La solicitud de suspensión provisional

En cuaderno separado la parte actora solicita la suspensión provisional de la resolución en comento, cuyo contenido es el siguiente:

“RESOLUCIÓN 0110-0423 DE 2012 (Junio 8)

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

Por medio de la cual se establece el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño al medio ambiente, en el ámbito de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC.

LA DIRECTORA GENERAL (E) DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA, en uso de las facultades legales y estatutarias, y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con la Ley 1333 de 2009, las Corporaciones Autónomas Regionales como Autoridades Ambientales, están investidas a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en la ley y que sean aplicables al caso sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades. Estas facultades se ejercen frente a toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, en las demás disposiciones ambientales vigentes que las sustituyan o modifiquen; en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente, así como frente a la comisión de un daño al medio ambiente.

Que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante el Decreto 3678 de 2010 estableció los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, dentro de los cuales se encuentran los criterios para la imposición de sanciones pecuniarias.

*Que las sanciones pecuniarias que la Corporación imponga deben calcularse atendiendo las disposiciones contenidas en la Ley 1333 de 2009 y los criterios previstos en el Decreto 3678 de 2010. En consecuencia, aplicando el Principio de Rigor Subsidiario previsto en el artículo 63 de la *Ley 99 de 1993, la CVC adoptará un modelo matemático que involucre los criterios fijados en las normas citadas.*

Que con el modelo matemático adoptado, se propenderá porque las sanciones pecuniarias a imponer sean calculadas de manera objetiva con fundamento en principios de Razonabilidad y Proporcionalidad de

la multa.

Que acorde con lo anteriormente expuesto, la Directora General (E.) de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC,

RESUELVE:

ARTÍCULO 1. Adoptar el siguiente modelo matemático a fin de aplicar los criterios para la tasación de las multas, teniendo en cuenta lo previsto en la Ley 1333 de 2009, el Decreto Reglamentario número 3678 de 2010 y la parte considerativa del presente acto administrativo:

$$\text{Multa} = B + [(\alpha * i) * (1 + A) + Ca] * Cs$$

ARTÍCULO 2. Para facilitar la implementación del modelo a que hace referencia la presente resolución, se deberán tener en cuenta los documentos que hacen parte de los anexos del procedimiento CÓDIGO: PT.06.35 - IMPOSICIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y SANCIONES:

1. La Guía para la tasación o cálculo de multas en el área de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC.
2. El aplicativo en Excel para la tasación de las multas.
3. El instructivo para diligenciar el aplicativo de tasación o cálculo de multas en el área de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC.

ARTÍCULO 3. La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones internas que le sean contrarias. También publíquese en la página web de la entidad.

Dada en Santiago de Cali, a 8 de junio de 2010
Publíquese y cúmplase
La Directora general (e)”

A juicio del actor, los artículos transcritos violan el principio de legalidad en materia sancionatoria, comoquiera que no hay norma alguna que le confiera la facultad a la CVC para expedir este tipo de actos administrativos.

Para ilustrar lo anterior, explicó que el Congreso de la República mediante el parágrafo 2° del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 otorgó al Gobierno Nacional la facultad para fijar los criterios generales para imponer sanciones en materia ambiental.

Con base en lo anterior, se expidió el Decreto 3678 de 2010, cuyo artículo 11 atribuyó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la facultad de expedir

un acto administrativo que regule la metodología para tasar la sanción de “multa” en materia ambiental y como consecuencia de dicha facultad, el Ministerio expidió la Resolución 2086 de 2010.

Argumentó que la CVC se extralimitó en sus funciones, en la medida que se atribuyó la facultad de diseñar y adoptar la metodología para la tasación de multas, transgrediendo de esta forma el principio de reserva legal sancionatoria al momento de ejercer funciones propias del Ministerio de Ambiente. Lo anterior por cuanto la CVC solo está facultada para determinar el valor de la sanción, bajo la observancia del marco sancionatorio y tarifario establecido por el Ministerio de Ambiente como estándar mínimo.

Expuso que el artículo 11 del Decreto 3678 de 2010 fue demandado, y se decretó la suspensión provisional del mismo en el año 2012, quedando sin fundamento jurídico la Resolución número 2086 de 2010, que sirvió de base para la expedición del acto acusado.

Resaltó que el acto demandado se fundamentó en el principio de rigor subsidiario previsto en el artículo 63¹ de la ley 99 de 1993, con el fin de imponer sanciones pecuniarias, desconociendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que establece que para que sea aplicable tal principio, debe haber una norma de nivel nacional que regule unos mínimos en aprovechamiento de recursos.

¹ *Principio de Rigor Subsidiario.* Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.

Los Actos Administrativos así expedidos deberán ser motivados, serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-554 de 2007**

Los Actos Administrativos expedidos por las Corporaciones Autónomas Regionales que otorguen o nieguen licencias ambientales, serán apelables ante el Ministerio del Medio Ambiente, en los términos y condiciones establecidos por el Código Contencioso Administrativo. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-894 de 2003**

Concluyó que en virtud del artículo 63 de la ley 99 de 1993, fijar la metodología para la tasación de multas no es una norma que se pueda expedir en virtud del nombrado principio.

2.- Traslado de la solicitud al demandado

Mediante auto del 31 de octubre de 2016, se admitió la demanda y se ordenó correr traslado a la entidad demandada para que se pronunciara sobre la solicitud de suspensión provisional. Descorrido, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca pidió que no fuese decretada la medida cautelar, con base en los siguientes motivos:

Explicó que si bien la Sección Primera del Consejo de Estado dentro del proceso número 1100110324000201100330 00 suspendió los efectos del artículo 11 del Decreto 3678 de 2010, este no quedó en firme, comoquiera que se interpuso recurso de súplica en contra de dicha suspensión.

Relató que mediante auto del 10 de junio de 2014 se revocó la medida cautelar indicada, lo que implica que el artículo 11 del Decreto 3678 de 2010 no perdió sus efectos al igual que la Resolución 2086 de octubre de 2010.

Por último, explicó que la resolución demandada adoptó el modelo detallado en la Resolución número 2086 de 2010, por lo que no se configura la violación de las normas superiores.

3. Las medidas cautelares en la Ley 1437 de 2011:

El artículo 229 *ejusdem*, consagra las medidas cautelares en los siguientes términos:

“En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.”

“La decisión sobre la medida cautelar no significa prejuzgamiento.”

“La medida cautelar en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

De la norma citada se puede concluir lo siguiente:

- El juez puede adoptar la(s) medida(s) cautelar(es) que considere necesaria(s) para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- Las medidas anticipadas pueden ser solicitadas y decretadas en cualquier clase de proceso declarativo que se tramite en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y no solo en los juicios de anulación de actos administrativos.
- El juez podrá ordenarlas una vez presentada la demanda, en cualquier estado del proceso.
- La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.
- El juez deberá motivar debidamente la medida.

3.1. Requisitos para decretar la suspensión provisional:

Conforme con lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

Por su parte el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011, previó que a la medida de **suspensión** de procedimientos o actuaciones administrativas solo se acudirá cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el juez o magistrado ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

Así mismo, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo² define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida

² Inciso primero del Artículo 231 del CPACA.

de suspensión provisional –tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho- y de forma general los requerimientos que debe hacer el juez en los demás eventos. En efecto el inciso primero del artículo 231, ordena:

“Artículo 231.- Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”.

En este sentido, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que del análisis realizado por el juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Esta regulación especial de la suspensión provisional no puede significar que en los juicios de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho solo resulte procedente esta medida cautelar, dado el principio general sentado por la Ley 1437 de 2011³ respecto de la posibilidad de decretar las medidas que mejor se ajusten a las particularidades del caso, cuando se cumplan los requisitos previstos para ello.

Por consiguiente, la suspensión provisional de un acto administrativo puede verse acompañada de otras medidas previas: tales como una de tipo suspensivo de actuación si se está, verbigracia, frente a la solicitud de suspensión de la licencia ambiental para la construcción de una obra, cuya paralización podrá también requerirse; o de tipo anticipativo si se está, por ejemplo, frente a una reclamación contra un acto que deniega el reconocimiento de un derecho, cuya suspensión se solicita, y se acompaña del pedido de anticipación de reconocimiento provisional del derecho.

4.- Caso concreto

Solicita el demandante la suspensión provisional de los efectos de la Resolución número 0110-0423 del 8 de junio de 2012 proferida por la Corporación Autónoma

³ Artículo 229 del CPACA.

Regional del Valle del Cauca, mediante la cual se estableció el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño al medio ambiente, en el ámbito de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca.

Básicamente son tres argumentos que plantea el actor en la solicitud de suspensión provisional.

En primer lugar, que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca no es competente para expedir el acto acusado, comoquiera que ni la Ley 1333 de 2009, ni el Decreto 3678 de 2010 le confieren a dicha Corporación la competencia para elaborar y adoptar una metodología para tasar una sanción consistente en una multa.

En segundo lugar, que las normas que regulen temas sancionatorios no son de aquellas que se expidan en virtud del principio de rigor subsidiario.

Por último, expuso que el artículo 11 del Decreto 3678 de 2010 fue demandado y se decretó la suspensión provisional del mismo en el año 2012, quedando sin fundamento jurídico la Resolución 2086 de 2010, que sirvió de base para la expedición del acto acusado.

4.1. Ausencia de norma que fundamente la competencia de la CVC para fijar la metodología para tasar multas.

En lo relacionado con el primer argumento esbozado, el despacho considera que le asiste la razón al demandante, toda vez que en las consideraciones del acto acusado no se encuentra norma alguna que le confiera a la Corporación demandada la competencia para expedir el acto demandado, como pasa a exponerse a continuación:

El artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 preceptúa:

“ARTÍCULO 40. SANCIONES. *Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los*

establecimientos públicos que trata el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

- 1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.*
- 2. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.*
- 3. Revocatoria o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.*
- 4. Demolición de obra a costa del infractor.*
- 5. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.*
- 6. Restitución de especímenes de especies de fauna y flora silvestres.*
- 7. Trabajo comunitario según condiciones establecidas por la autoridad ambiental.*

PARÁGRAFO 1o. *La imposición de las sanciones aquí señaladas no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales y disciplinarias a que hubiere lugar.*

PARÁGRAFO 2o. *El Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.”* (Se destaca)

Según la norma en cita, el Gobierno Nacional es el que tiene la competencia para definir los criterios para la imposición de sanciones por daño ambiental.

En concordancia con lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3678 de 2010 “*por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones*” cuyo artículo 11 estableció:

“Artículo Décimo Primero.- Metodología para la tasación de multas. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, *deberá elaborar y adoptar una metodología a través de la cual se desarrollen los criterios para la tasación de las multas, los cuales servirán a las autoridades ambientales para la imposición de dichas sanciones.*” (Se destaca)

El decreto en comento le atribuyó competencia al Ministerio del Medio Ambiente para elaborar y adoptar una metodología a través de la cual se desarrollen los criterios para la tasación de las multas. En consecuencia, dicho Ministerio expidió la Resolución 2086 de 2010 “*Por la cual se adopta la metodología para la tasación*

de multas consagradas en el numeral 1o del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones” cuyo artículo 4º determinó:

“ARTÍCULO 4o. MULTAS. Para la tasación de las multas, las autoridades ambientales deberán tomar como referencia los criterios contenidos en el artículo 4o de la presente Resolución y la aplicación de la siguiente modelación matemática:

$$\text{Multa} = B + [(\acute{a} * i)^*(1+A) + Ca]^* Cs$$

PARÁGRAFO. El riesgo potencial de afectación que se derive de aquellas infracciones que no se concretan en afectación ambiental, deberá ser valorado e incorporado dentro de la variable Grado de afectación ambiental, de conformidad con lo establecido en parágrafo segundo del artículo noveno de la presente resolución.”

De lo dicho hasta acá se desprende que la competencia para establecer la metodología para la tasación de multas consagradas en la Ley 1333 de 2009 radica en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

No obstante lo anterior, la CVC expidió la Resolución 0110-0423 de 2012, que a través del artículo 1 adoptó un modelo matemático para la tasación de las multas (igual al previsto en el artículo 4 de la Resolución 2086 de 2010) y, en el artículo 2, determinó los parámetros para la implementación de dicho modelo.

Por lo tanto, del contenido del acto acusado y examinados los argumentos de la solicitud de suspensión provisional así como la contestación a esta presentada, no se establece norma alguna que determine la competencia de la CVC para expedir actos administrativos por medio de los cuales se adoptan los criterios para la tasación de multas por infracciones ambientales. Al contrario, en las normas examinadas se observa que dicha competencia corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Constitucionalmente se ha previsto que las autoridades públicas no pueden ejercer funciones que previamente no les han sido asignadas de forma expresa por el ordenamiento jurídico, así lo disponen los artículos 6, 121, 122 y 123, al prever que los servidores públicos solo pueden hacer aquello que les ha sido asignado por la ley, la Constitución o el reglamento respectivo.

Aunado a lo anterior, en múltiples pronunciamientos de esta Corporación se ha explicado sobre la necesidad de que las funciones de las autoridades públicas se

encuentren revestidas por el principio de legalidad, es decir, que las autoridades tengan competencia para el ejercicio de sus funciones; Así, en fallo de 18 de febrero de 2016, la Sección Primera del Consejo de Estado⁴ dijo lo siguiente:

*“La proclamación por el artículo 1º constitucional del Estado de Derecho como principio rector de nuestro orden jurídico exige de las autoridades un especial sometimiento al Derecho. El principio de legalidad, consagrado por los artículos 6º, 121, 122 y 123 de la Constitución, es expresión nítida de la coherencia a que obliga dicha decisión fundamental estructurante de nuestro ordenamiento. Lo referente a la competencia que debe presidir las actuaciones de los poderes públicos en general y de las autoridades administrativas en particular es una proyección más de aquel precepto en esta dirección. Esto, por cuanto, tal como ha sido destacado por la jurisprudencia constitucional, **“mal puede en un Estado de Derecho hacerse valer atribuciones, funciones o competencias que no estén expresamente y de manera previa señaladas en la Constitución o la ley.** Cualquier ejercicio - por parte de un órgano del Estado o de un servidor público de éste- de atribuciones, funciones o competencias que no estén expresa y previamente indicadas en la Constitución o la ley, es un acto arbitrario y despótico y por ende abiertamente inconstitucional”⁵.*

No cabe duda que al disponer que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6º de la Constitución); **así como al establecer que ninguna autoridad del Estado ejercerá funciones distintas de las que le corresponden según la Constitución y la ley** (art. 121 idem), que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento (art. 122 ibidem) **y que los servidores públicos ejercen sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento** (art. 123 idem), el Texto Superior no hizo nada distinto a sentar bases firmes para la organización y funcionamiento de un auténtico Estado de Derecho, para lo cual resulta esencial que las funciones y facultades de los distintos órganos se encuentren normativamente establecidas, **de manera que no haya duda sobre qué asuntos y atribuciones corresponden a una determinada entidad pública para asegurar el cumplimiento de sus fines.** Por ende, en tanto que presupuesto de validez del acto administrativo, la competencia ha sido entendida por la jurisprudencia de esta Sala de Decisión como **“la aptitud o autorización que tiene todo funcionario u organismo estatal para ejercer las funciones y la autoridad que le han sido asignadas, dentro de circunstancias objetivas y subjetivas señaladas en la Constitución, la ley o el reglamento, y sólo dentro de ellas”⁶.** Y se ha resaltado igualmente que “[e]s la situación inversa de la capacidad propia de los particulares, en cuanto estos pueden hacer todo lo que no les está jurídicamente prohibido.”⁷ (Se destaca)

⁴ C.P. Guillermo Vargas Ayala. Rad: 1100110324000 2013 00481 00

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-319 de 2007.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de 18 de julio de 2012, Rad. No. 25000 2324 000 **2007 00345** 01. C.P. (E): Marco Antonio Velilla Moreno.

⁷ Idem.

Por otro lado, no es de recibo el argumento planteado por la demandada en la contestación de la solicitud, consistente en que como el acto acusado reproduce una norma superior no hay violación de norma alguna.

El despacho destaca que un asunto es que el contenido del acto demandado no contradiga el contenido de una norma superior, al ser una reproducción de ella, y otra distinta es que la autoridad que expidió el acto no tenga competencia para expedirlo, conducta que contradice normas de orden superior, como son las que consagran el principio de legalidad para los servidores públicos.

Ahora bien, sin perjuicio de que más adelante se pueda llegar a una conclusión distinta, lo cierto es que en esta etapa procesal no se observa norma alguna que le confiera a la CVC la competencia para expedir actos por medio de los cuales se adoptaron los criterios para la tasación de multas por infracciones ambientales, por lo que existe fundamento para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

4.2. El principio de rigor subsidiario no contempla la imposición de sanciones (multas)

Este argumento, consiste en que el acto demandado se fundamentó de forma equivocada en el principio de rigor subsidiario, desconociendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional que establece que para que sea aplicable dicho principio debe haber una norma de nivel nacional que regule unos mínimos en aprovechamiento de recursos y en la medida en que se descienda en la jerarquía normativa deben ser más drásticas las medidas adoptadas por las autoridades territoriales para la protección del medio ambiente.

A juicio del actor, el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 especificó las normas que se pueden expedir en virtud del principio de rigor subsidiario, entre las cuales no se encuentran las que establecen la metodología para fijar multas.

Para el despacho, es claro que, con base en el principio de rigor subsidiario, las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA) pueden expedir normas de policía ambiental más severas que las expedidas por órganos de superior jerarquía en aras de proteger el medio ambiente.

En efecto, el artículo 63 de la ley 99 de 1993 regula dicho principio así:

*“Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas **de policía ambiental**, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan **para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán** hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, **en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa** y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.
(...)” (Se destaca)*

De dicho artículo se desprenden tres tipos de normas que se pueden expedir en virtud del principio de rigor subsidiario a saber: i) las relacionadas con la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables; ii) las concernientes a la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, y iii) las que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa.

Como se advierte, dentro de las hipótesis que regula el artículo en comento, no se establecen normas de carácter sancionatorio, sino normas encaminadas a la protección del medio ambiente.

La Sección Primera del Consejo de Estado ha fijado los alcances del principio de rigor subsidiario en materia ambiental así:

En sentencia de 24 de mayo de 2012⁸, estimó lo siguiente:

“Por su parte, para que opere el rigor subsidiario, la normativa a expedirse debe ser de carácter ambiental y más rigurosa pero no más flexible, frente a la superior. La jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, exige para la aplicación del principio de rigor subsidiario, la

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad: 25000-23-24-000-2003-00379-02. Magistrado Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

preexistencia de una norma de carácter nacional, para que a partir de ella, se pueda desprender la creación de una norma de carácter local más rigurosa, atendiendo las necesidades locales.

En Sentencia C-554 de 2007 la Corte Constitucional acotó lo siguiente:

“...conforme a lo expresado en las consideraciones de esta sentencia que preceden al examen de los cargos, esta corporación ha señalado que con el fin de dar una protección integral y coherente al medio ambiente y a los recursos naturales renovables y armonizar los principios de Estado unitario y autonomía territorial, la Constitución Política establece en materia ambiental una competencia compartida entre los niveles central y territorial, de modo que le corresponde al legislador expedir la regulación básica nacional y les corresponde a las entidades territoriales, en ejercicio de su poder político y administrativo de autogobierno o autorregulación, así como también a las corporaciones autónomas regionales, dictar las normas y adoptar las decisiones para gestionar sus propios intereses, dentro de la circunscripción correspondiente”.

Sobre el aludido principio se señaló en la misma Jurisprudencia:

“Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley...” (Se destaca)

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-535 de 1996⁹ afirmó:

“15- En el campo ecológico, tal y como lo ha señalado la doctrina y lo ha recogido el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario (CP art. 288), según el cual las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente. En el caso del patrimonio

⁹ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional.” (Se destaca)

De conformidad con la jurisprudencia transcrita, el principio de rigor subsidiario busca en últimas permitir que las autoridades locales adopten normas más rigurosas que las establecidas por las autoridades de superior jerarquía con el fin de dar una protección integral y coherente al medio ambiente y a los recursos naturales.

Como se advierte, es ajeno a la finalidad del principio en comento la imposición de multas, por cuanto estas buscan sancionar conductas que previamente han ocasionado un daño al medio ambiente.

Las anteriores razones son suficientes para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto acusado, por lo que no hay lugar a pronunciarse sobre los demás aspectos puestos de presente en la petición que se analiza.

5. Conclusión.

Comoquiera que no hay norma alguna que fundamente la competencia de la CVC para expedir actos administrativos por medio de los cuales se adopten los criterios para la tasación de multas por infracciones ambientales y que las normas relacionadas con las sanciones en materia ambiental no son de aquellas que se expiden en virtud del principio de rigor subsidiario, hay lugar a decretar la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

RESUELVE

DECRETAR la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 0110-0423 de 2012 proferida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, *“mediante la cual se establece el modelo para calcular las multas por*

violación a la normatividad ambiental o por daño al medio ambiente, en el ámbito de jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC”.

Notifíquese y cúmplase,

Carlos Enrique Moreno Rubio
Consejero de Estado (E)