



Radicado: 11001 03 24 000 2016 00457 00
Demandante: Carlos Andrés Echeverry Restrepo

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA

Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación núm.: 11001 03 24 000 2016 00457 00

Actor: Carlos Andrés Echeverry Restrepo

Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC

La Sala procede a decidir en única instancia la demanda de nulidad interpuesta por el señor Carlos Andrés Echeverry Restrepo, actuando en nombre propio, por medio de la cual pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 0110-0423 de 8 de junio de 2012, proferida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, *“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”*.

I. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), el señor Carlos Andrés Echeverry Restrepo, actuando en nombre propio, pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 0110-0423 de 8 de junio de 2012, proferida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, *“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”*.

1.1. Normas violadas y concepto de la violación

El actor señala como violadas las siguientes disposiciones: artículo 121 de la Constitución Política; artículo 63 de la Ley 99 de 1993, el parágrafo 2 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 y el artículo 11 del Decreto 3678.



Sostuvo que la Corporación Autónoma Regional del Valle no se encontraba facultada para establecer el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño al medio ambiente en el ámbito de jurisdicción de esa entidad, pues, a su juicio, ni el artículo 40 parágrafo segundo de la Ley 1333 de 2009, ni el artículo 11 del Decreto 3678 de 2010, le confieren atribución en ese sentido.

II. CONTESTACIÓN

El apoderado de la **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca** alegó contestación de la demanda manifestando que el acto acusado se expidió acogiendo la fórmula matemática contenida en el Decreto 2086 de 2010, toda vez que las normas nacionales que regulan la materia se encuentran vigentes, con ocasión de la revocatoria de la providencia que suspendió provisionalmente el artículo 11 del Decreto 3678 de 2010.

Arguyó que “los documentos adjuntos señala (sic) que en el artículo segundo de la Resolución 0100 N.0110-0423 de 2012, sólo pretende facilitar y dotar de herramientas a los funcionarios que consoliden la interpretación de la cada una (sic) de las variables contenida (sic) en la fórmula general y le inserta una serie de criterios que les permita minimizar la subjetividad que pueda presentarse en el momento de la aplicación de la fórmula”.

III. AUDIENCIA INICIAL

El Despacho Sustanciador adelantó la audiencia de que trata el artículo 180 del CPACA, el 5 de julio de los corrientes, según consta a folios 56 a 69 de este Cuaderno, agotándose cada una de las etapas allí contenidas.

Escuchadas a las partes, el Despacho, en aplicación del inciso tercero del artículo 179 del CPACA, dispuso integrar la Sala de la Sección Primera por la totalidad de sus miembros y proceder a atender los alegatos de conclusión de las partes, hasta por el término de veinte (20) minutos cada uno, en el siguiente orden: primero a la



Radicado: 11001 03 24 000 2016 00457 00
 Demandante: Carlos Andrés Echeverry Restrepo

parte demandada y luego al señor Delegado del Ministerio Público, teniendo en cuenta que la parte actora no compareció a la diligencia.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El apoderado de la CVC reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La **Agente del Ministerio Público** que actúa como delegado ante esta Corporación se mostró partidaria de acceder a las súplicas de la demanda trayendo al proceso los siguientes argumentos:

Adujo que no existe fundamento normativo que faculte a la CVC para fijar el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño al medio ambiente en el ámbito de jurisdicción de esa entidad como lo hizo en el acto acusado, en tanto ni la Ley 1333 de 2009 ni el Decreto 3678 de 2010 le dieron facultad para ello, puesto que tal habilitación se radicó en cabeza del Gobierno Nacional inicialmente, y luego en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por delegación de éste.

Adujo que la resolución enjuiciada reprodujo la metodología fijada en el Decreto 3678 de 2010, cuando este se encontraba suspendido por el Consejo de Estado en el marco del proceso de nulidad identificado con el radicado 2011-00330, contraviniendo con ello el artículo 158 del Código Contencioso Administrativo, que consideró vigente al momento de expedición de la resolución acusada, que prevé la prohibición de reproducción de actos suspendidos.

Por último, consideró que aun cuando se levantó la suspensión del Decreto 3678 de 2010, la CVC carecía de competencia para proferir la Resolución 0100 N.0110-0423 de 2012, al no existir norma alguna que la habilitara para ello.

VI. DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, teniendo en cuenta que, en aplicación del numeral segundo del



artículo 182 del CPACA, en la audiencia de alegaciones y juzgamiento llevada a cabo el 5 de julio de los corrientes informó el sentido del fallo, es decir, declarar la nulidad del acto acusado.

En consecuencia, y en observancia de tal mandato, se consignan a continuación las razones de la decisión.

VII. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia.

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 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 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

7.2. Fijación del litigio

Conforme se definió en la Audiencia Inicial el objeto del presente proceso consiste en:

“El Despacho observa que las partes concuerdan en el contenido del acto que ha sido demandado y la autoridad que lo expidió, así como en la vigencia del mismo, por lo que no hay hechos relevantes en discusión. Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta la demanda y su contestación, observa la Sala Unitaria que el cargo a resolverse es el de falta de competencia, en consideración a lo que pasa a exponerse.

La Sala deberá resolver si la Corporación Autónoma Regional se encontraba facultada para establecer el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño al medio ambiente en el ámbito de jurisdicción de esa entidad, o por el contrario excedió su competencia infringiendo el artículo 121 de la Constitución Política, el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, el parágrafo 2 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 y el artículo 11 del Decreto 3678 de 2010.



Radicado: 11001 03 24 000 2016 00457 00
Demandante: Carlos Andrés Echeverry Restrepo

Si la respuesta al interrogante anterior es afirmativa, deberá la Sala pronunciarse sobre la pretensión de nulidad.¹

En desarrollo de la fijación del litigio anotada, la Sala lo resolverá el único cargo formulado, esto es, el de falta de competencia.

7.3. El acto administrativo acusado

La resolución demandada es del siguiente tenor:

**"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*

¹ Folios 58 a 69 de este Cuaderno.



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".*

7.4. Falta de competencia

7.4.1. Resulta pertinente referirse a la falta de competencia como causal de nulidad de los actos administrativos.

La validez del acto administrativo depende, entre otras razones, de que sea expedido por el funcionario o la autoridad pública habilitada por el ordenamiento jurídico para ello, es decir, que tal función se encuentre dentro de la órbita de las atribuciones asignadas en la Constitución, la ley o el reglamento. Así lo ha precisado la Sala, entre otras, en sentencia 24 de agosto de 2018, proferida dentro del expediente 11001-03-24-000-2008-00388-00 Acumulado 11001-03-24-000-2008-00173-00), en



la que se afirmó sobre la competencia como un requisito de validez de los actos administrativos, lo siguiente:

"La Sala recuerda, con apoyo en la doctrina, que la competencia como elemento de validez del acto administrativo, esto es, como presupuesto de regularidad jurídica de dicha manifestación estatal, es desde un punto de vista activo 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; y desde una perspectiva pasiva, el conjunto de asuntos que a toda autoridad pública le está atribuido por la Constitución, la ley o el reglamento, para que actúe o provea en orden a la atención de los mismos. La competencia significa que todo funcionario público, en el desempeño de su cargo, sólo puede hacer lo que le está permitido, situación inversa de la capacidad propia de los particulares, puesto que éstos pueden hacer todo lo que no les está jurídicamente prohibido. Es una consecuencia de la limitación del poder público que surgió con el Estado de Derecho, es decir, del principio de legalidad, y una forma de llevar tal limitación a toda persona que ejerza dicho poder. En este orden de ideas, el vicio de falta de competencia o incompetencia se presenta cuando el acto administrativo es expedido por quien ostenta la condición de funcionario público o por particular autorizado por la ley para ejercer función administrativa, pero lo hace por fuera de la esfera de atribuciones que la Constitución, la ley o el reglamento le han asignado; o no corresponde a los asuntos que por razón de la materia, el territorio, la persona, el grado funcional o jerárquico, o el tiempo inclusive, le son dables resolver."

7.4.2. Visto lo anterior, y a efectos de verificar si se cumplen tales requerimientos en el caso concreto es preciso aludir al contenido del párrafo segundo del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, mediante el cual se definieron las sanciones que en el ejercicio de la potestad sancionatoria tiene el Estado en materia ambiental a los infractores del ordenamiento correspondiente; a su turno, en el párrafo segundo de esa disposición, se facultó al Gobierno Nacional para definir vía reglamentaria, los criterios para su imposición, estableciendo para ello los atenuantes y agravantes de cada conducta, en atención a la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.

La norma es del siguiente tenor:

"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 1°. *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 2°. 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. (Subrayas de la Sala)

En ejercicio de tal atribución, el Gobierno Nacional, representado en este caso por el Presidente de la República y la entonces Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) expidieron el Decreto 3768 de 4 de octubre 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", en cuyo artículo 11 se delegó a esta última cartera la elaboración y adopción de la metodología que desarrolle los criterios para la tasación de las multas que utilizarían las autoridades ambientales al imponer las citadas sanciones. La anterior norma es del siguiente tenor:

"Artículo 11. 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



Radicado: 11001 03 24 000 2016 00457 00
 Demandante: Carlos Andrés Echeverry Restrepo

multas, los cuales servirán a las autoridades ambientales para la imposición de dichas sanciones”.

A su turno, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial profirió la Resolución nro. 2086 de 25 de octubre de 2010, con la cual adoptó la metodología para la tasación de las multas a que se refiere el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009.

Revisado el contenido de las normas traídas a colación, no advierte la Sala que alguna de ellas haya entregado competencia alguna a las Corporaciones Autónomas Regionales para *“establecer el modelo para calcular las multas por violación a la normatividad ambiental o por daño ambiental”* en su jurisdicción, ya que de lo expuesto es claro que la Ley 1333 de 2009 asignó la competencia reglamentaria al Gobierno Nacional, el cual, a la luz del artículo 115 de la Constitución Política, está integrado por el Presidente de la República, los Ministros del despacho o los Directores de departamentos administrativos, en cada negocio particular. Así mismo, el Decreto 3678 de 2010 delegó en el pluricitado Ministerio la elaboración y adopción de la metodología que desarrolle los criterios para la tasación de las multas, sin que se vislumbre que tal habilitación sea extensiva a las mencionadas Corporaciones.

En tal sentido, lo que advierte la Sala es que es claro el vicio de falta de competencia en el que incurre la CVC cuando expide la normativa objeto de censura, sin que sean suficientes los argumentos de defensa esgrimidos en su contestación, en el sentido de manifestar que la resolución enjuiciada *“simplemente acoge una fórmula matemática la cual es idéntica a la fórmula del decreto (Sic) 2086 de 2010”*, en tanto que no se propone una remisión a tal disposición sino la adopción de una fórmula propia a efectos de ejercer la potestad sancionatoria en contextos ambientales.

En suma, mal podría colegirse que la función de reglamentación otorgada por el Legislador de manera precisa y clara al Gobierno Nacional pueda entenderse extensiva a las Corporaciones Autónomas, en tanto como ya se dejó dicho, la definición de las atribuciones de las autoridades debe ser expresa y sólo puede provenir de un precepto contenido en la Constitución, la Ley o el reglamento. Como una de las expresiones del principio de legalidad.



Finalmente, no comparte la Sala lo manifestado por el Ministerio Público en el concepto rendido en esta instancia al afirmar que la CVC había reproducido un acto suspendido en contravía de lo dispuesto en el artículo 158 del CCA. Lo anterior, por cuanto revisadas las actuaciones a que alude dicho Agente lo que observa la Sala es que, en efecto cuando la CVC emitió la resolución que se censura (8 de junio de 2012), se encontraba en firme la providencia del 8 de marzo de 2012 mediante la cual se suspendió provisionalmente el artículo 11 del Decreto 3678 de 2010², mediante el cual el Presidente de la República facultaba al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a elaborar y adoptar una metodología a través de la cual se desarrollaran los criterios para la tasación de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009.

No obstante, el contenido de la anotada disposición reglamentaria (Decreto 3678 de 2010), no fue reproducido en parte alguna en la Resolución 0110-0423 de 8 de junio de 2012, emitida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, circunstancia que hace improcedente la aplicación del artículo 158 del CCA.

Ahora, lo que pudo haber llevado a confusión al Ministerio Público fue el hecho de que el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, emitió la Resolución nro. 2086 de 25 de octubre de 2010, en cumplimiento de la orden del Decreto 3678 de 2010, fijando la metodología de las sanciones a aplicar, acto este que, al parecer, fue reproducido por la CVC en la decisión impugnada. Sin embargo, sobre la Resolución No. 2086 de 2010 no se adoptó ninguna medida cautelar en el proceso a que se ha hecho referencia adelantado en esta Corporación.

En este escenario, como quiera que no hay fundamento jurídico alguno que haya facultado a la entidad demandada para proferir el acto administrativo enjuiciado, es imperioso concluir que el demandante logró desvirtuar la presunción de legalidad de la Resolución 0110-0423 de 8 de junio de 2012 proferida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, y en tal virtud se declarará su nulidad.

² Decisión adoptada en el proceso número 11001-03-24-000-2011-00330-00, Despacho Sustanciador corresponde al Magistrado Hernando Sánchez Sánchez.



Radicado: 11001 03 24 000 2016 00457 00
 Demandante: Carlos Andrés Echeverry Restrepo

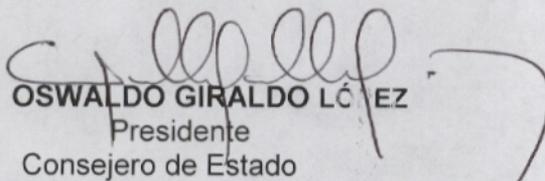
En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

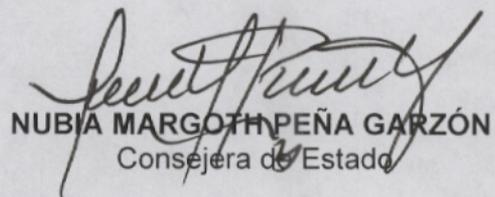
FALLA:

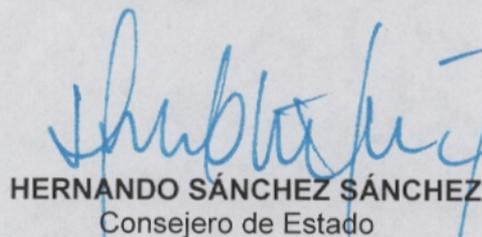
DECLARAR la nulidad de la Resolución 0110-0423 de 8 de junio de 2012, emitida por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

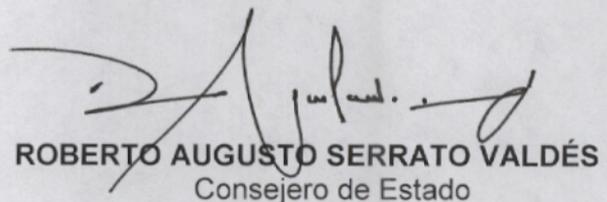
Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 18 de julio de 2019.

Cópiese, notifíquese y cúmplase,


OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
 Presidente
 Consejero de Estado


NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
 Consejera de Estado


HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
 Consejero de Estado


ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
 Consejero de Estado

