

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

**Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D.C., cuatro (4) de junio de dos mil nueve (2009)

Radicación núm.: 11001-03-25-000-**2002-00421-01** y  
11001-03-27-000-**2003-00027-01 (Acumulados)**

Actor: **EMPOCABAL E. S. P. E.I.C.E. Y OTRO**

Procede la Sala a decidir en única instancia las demandas de nulidad parcial formuladas por la EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE SANTA ROSA DE CABAL - EMPOCABAL E. S. P. E.I.C.E. y por el ciudadano RICARDO ZULUAGA GIL, contra una Resolución proferida por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA – CARDER-, cuya acumulación se dispuso mediante auto del 29 de Junio de 2004 (*Folios 112 a 114*).

**I.- LA DEMANDA**

**1. Pretensión:**

Que en proceso de única instancia la Sala declare la nulidad del artículo 39 de la Resolución 567 de 24 de octubre de 1997, proferida por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA – CARDER-, *“por medio de la cual se reglamenta el aprovechamiento de las aguas en*

*el territorio de la jurisdicción de la CARDER y se determinan medidas para su protección”*

## **2. Hechos**

En las demandas acumuladas se menciona que el acto impugnado reglamentó el cobro de las tasas por concepto del uso y aprovechamiento de aguas en el área de jurisdicción de la CARDER y determinó la forma de llevar a cabo la respectiva liquidación. Según lo expresan los actores, con la expedición de la norma cuestionada se incurrió en una extralimitación de funciones, configurándose de contera los vicios de incompetencia y desviación de poder.

## **3.- Normas violadas y concepto de la violación**

La parte actora pone de manifiesto que el acto demandado fue proferido por la Directora (encargada) de la CARDER, invocando las atribuciones conferidas por el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. Menciona al mismo tiempo que con su expedición resultaron transgredidos los numerales 2° y 13° de dicha disposición así como el artículo 43 de la Ley 99 de 1993, desarrollando más ampliamente el concepto de la violación en los siguientes términos:

Según lo establece el numeral 13 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, las corporaciones autónomas regionales se encuentran debidamente facultadas para recaudar las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción y para fijar su monto a partir de las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente. En ese orden de ideas y como quiera que a la fecha de presentación de la

demanda el Ministerio del ramo no había señalado las tarifas mínimas anteriormente aludidas, resulta evidente que al ser fijadas esas tasas por parte de la CARDER sin tener en cuenta el parámetro legal ya mencionado, se incurrió en una infracción notoria de las normas en las cuales debía fundarse el ejercicio de dicha función.

En resumen, consideran los demandantes que la servidora pública que profirió el acto cuestionado no tenía competencia para fijar las tarifas de las tasas a cargo de los usuarios del agua, por cuanto esa es una atribución del Gobierno Nacional, según lo establecen los artículos 31 y 43 de la Ley 99 de 1993.

## **II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El apoderado de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA – CARDER- se opuso a la prosperidad de la acción, por considerar que en este caso no se configura ninguno de los vicios señalados por la parte actora.

Al desarrollar sus argumentos expone que la resolución acusada fue expedida con arreglo a lo dispuesto en el Decreto Ley 632 de 1994, en cuyo artículo 9° se autoriza a las Corporaciones Autónomas Regionales seguir aplicando las normas que regulan la materia, mientras se reglamenta el artículo 43 de la Ley 99 de 1993. Con fundamento en ello manifiesta que al momento de expedir la Resolución 567 de 1997, se encontraba habilitada para fijar las tasas por concepto del uso y aprovechamiento del recurso hídrico, pues el Gobierno Nacional no había proferido a la sazón la reglamentación respectiva.

Destaca además que el literal I) del artículo 4° de la Ley 66 de 1981, asignó a la CARDER la función de *"determinar y cobrar tasas y tarifas por los servicios que preste"*, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 159 del Decreto 2811 de 1974 y 232 a 234 del Decreto 1541 de 1978.

### **III.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

En esta etapa procesal, las partes guardaron silencio

### **IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado, mediante concepto obrante a folios 218 y siguientes del cuaderno principal, considera que deben denegarse las pretensiones de la demanda, pues de conformidad con lo previsto en los numerales 2) y 13) del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales, se encuentran facultadas para *"recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, 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"*.

Así mismo y de conformidad con lo establecido en el artículo 9° del Decreto Ley 632 de 1994, no puede perderse de vista que *"en los eventos en que la ley subordine la realización de actividades, actuaciones administrativas y en general permisos, licencias y autorizaciones a reglamentos que deba proferir el Gobierno Nacional y*

*hasta tanto éstos se expidan, se continuarán aplicando las normas que regulan tales materias, en cuanto no sean contrarias a la Ley 99 de 1993'.*

En ese orden de ideas, al no haber sido adoptadas por el Ministerio del ramo las tarifas mínimas anteriormente aludidas, ha de colegirse que las corporaciones podían seguir aplicando las normas que regularan esa materia. Como complemento de lo anterior, no puede soslayarse el hecho de que la Ley 66 de 1981, mediante la cual se creó la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -CARDER-, le asignó en su artículo 4° la función de *"determinar y cobrar tasas y tarifas por los servicios que preste"*.

Además de lo anterior, el artículo 284 del Decreto 1541 de 1978 asignaba al INDERENA la competencia para fijar y recaudar el valor de las tasas de uso o aprovechamiento de aguas, atribución que el artículo 285 *eiusdem* hizo extensiva a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Para reforzar sus apreciaciones, el señor Agente del Ministerio Público transcribe también algunos apartes de las sentencias de 11 de junio de 1998 y 27 de febrero de 2003, proferidas por la Sala, en los procesos números 3897 y 7698, respectivamente, en donde se hacen planteamientos similares a los que se acaban de exponer.

## **V.- DECISIÓN**

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

## CONSIDERACIONES

### 1.- El acto acusado

Si bien es cierto que en las pretensiones de la demanda presentada por la EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE SANTA ROSA DE CABAL - EMPOCABAL E. S. P. E.I.C.E. se plantea la nulidad total de la Resolución 567 de 24 de octubre de 1997, proferida por la Directora General (encargada) de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA – CARDER-, *“por medio de la cual se reglamenta el aprovechamiento de las aguas en el territorio de la jurisdicción de la CARDER y se determinan medidas para su protección”*, el análisis minucioso del libelo radicado por su apoderado permite advertir que la impugnación de dicho acto administrativo se concentra en realidad en uno solo de los aspectos regulados en sus normas: el relativo a la fijación de las tasas que deben cancelar los usuarios por concepto del uso y aprovechamiento del recurso hídrico, tema que aparece regulado en el artículo 39 de la Resolución censurada.

En líneas generales, la precitada resolución reglamenta múltiples aspectos relacionados con el uso y aprovechamiento de ese recurso natural, tales como la exploración de aguas subterráneas; el aprovechamiento de las aguas y la afectación de sus cauces; el trámite de permisos, concesiones y servidumbres; la prestación de servicios de asistencia técnica; el pago de tasas por parte de los usuarios del agua y el régimen de infracciones y sanciones.

Teniendo en cuenta la anterior constatación, la Sala solamente tendrá por demandado el artículo 39 de la precitada Resolución, pues contra él se dirigen todas las impugnaciones, siendo precisamente ese el mismo

precepto que fue demandado por el ciudadano RICARDO ZULUAGA GIL, coincidencia que sirvió de fundamento para que en su oportunidad se decretara la acumulación de los procesos radicados bajo los números 11001-03-25-000-2002-00421-01 y 11001-03-27-000-2003-00027-01.

En ese orden de ideas, el precepto demandado es entonces del siguiente tenor:

**RESOLUCIÓN 567 del 24 de octubre de 2007**

**Por la cual se reglamenta el aprovechamiento de las aguas en el territorio de Jurisdicción de la CARDER y se determinan medidas para su protección.**

La Directora General Encargada de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, en uso de sus atribuciones, en especial las que le confieren los numerales 2) y 13 ) del artículo 31 de la Ley 99 de 1993,

**RESUELVE:**

**TÍTULO VII TASAS**

**ARTÍCULO 39: Tasas por Utilización de las Aguas.-** El uso del agua dará lugar al cobro de tasas, en cuantía que se liquidará por períodos semestrales, teniendo en cuenta la destinación, el consumo en metros cúbicos según el medidor, o en su defecto el caudal otorgado en l/s, como se indica a continuación.

<b>USO</b>	<b>CONSUMO (m3/mes )</b>	<b>TARIFA (% Salario Mínimo Legal Diario)</b>
Doméstico Consumo Humano	<260	0
	260a 12960	0.0087
	> 12960	0.0174
Agrícola Riego Pecuario	<5185	0.0087
	5185a 10369	0.0131
	10370a 15552	0.0174
	>15552	0.0349

Recreativo Contacto primario y secundario	>0	0.0349
<b>USO</b>	<b>CONSUMO (m3/mes )</b>	<b>TARIFA (% Salario Mínimo Legal Diario)</b>
Generación de energía	>0	0.0017
Piscicultura	<2592	0.0052
	2592 a 51 85	0.0057
	51 86 a 7776	0.0061
	7777a 10368	0.0065
	10369a 12960	0.007
	12961 a 129600	0.01136
	> 129600	0.01221
Prestación de Servicio Público de Acueducto	< 12960	0.0052
	12960 a 25920	0.007
	25921 a 64800	0.0087
	64801 a 129600	0.0096
	129601 a 194400	0.0104
	194401 3259200	0.0113
	259201 a 324000	0.0122
	324001 a 388800	0.0131
	388801 a 453600	0.0139
	453601 a518400	0.0148
	518401 a 583200	0.0157
	583201 a 648000	0.0166
	> 648000	0.0174
Industrial	< 12960	0.0087
	12960a 129600	0.0126
	> 129600	0.0131

## 2.- El problema jurídico a resolver

La censura que se plantea en este proceso se refiere esencialmente a la falta de competencia de la Directora General de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda –CADER- para fijar las tasas correspondientes al uso y aprovechamiento del agua en el territorio de su jurisdicción, por cuanto dicha función, según lo señalan los demandantes, es del resorte exclusivo del Gobierno Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993. En ese orden de



ideas, es preciso establecer si la norma demandada resulta o no contraria al ordenamiento jurídico, por haber sido dictada por quien a juicio de los actores no tenía competencia para ello.

#### **4. Examen del cargo**

Para poder abordar el análisis de legalidad del artículo 39 de la Resolución 567 de 24 de octubre de 1997, proferida por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA – CARDER-, *“por medio de la cual se reglamenta el aprovechamiento de las aguas en el territorio de la jurisdicción de la CARDER y se determinan medidas para su protección,* se hace necesario revisar, en primer término, las competencias que el ordenamiento jurídico le asigna en esta materia tanto al entonces denominado Ministerio del Medio Ambiente como a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Con respecto a las funciones de la precitada cartera ministerial, el artículo 5° de la Ley 99 de 1993 establece lo siguiente:

**Artículo 5°.- Funciones del Ministerio.** Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

[...]

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; *(El resaltado es ajeno al texto)*

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; *(El resaltado es ajeno al texto)*

Por su parte, el artículo 31 *ejusdem*, al señalar las funciones a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales, dispone:

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

[...]

2.- Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y **conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;** *(El resaltado es ajeno al texto)*

[...]

13.- **Recaudar**, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, 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;** *(El resaltado es ajeno al texto)*

Como complemento de lo anterior, es indispensable tener en cuenta que el artículo 42 de la Ley 99 de 1993 define las tasas retributivas y compensatorias en los siguientes términos:

**Artículo 42º.- Tasas Retributivas y Compensatorias.** La utilización directa o indirecta de la atmósfera, el 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 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.

**Parágrafo.-** Las tasas retributivas y compensatorias solamente se aplicarán a la contaminación causada dentro de los límites que permite la ley, sin perjuicio de las sanciones aplicables a actividades que excedan dichos límites. <sup>1</sup>

El artículo 43 de la misma ley, por otra parte, se refiere a las tasas correspondientes al uso y aprovechamiento del recurso hídrico, en los términos que se señalan a continuación:

**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 1974. **El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas.** *(El resaltado es ajeno al texto)*

El sistema y método establecidos por el artículo precedente para la definición de los costos sobre cuya base se calcularán y fijarán las tasas

---

<sup>1</sup> El artículo 107 de la Ley 1151 de 2007, le agregó dos párrafos nuevos a este artículo, los cuales no se tienen en cuenta en esta providencia por ser posteriores a la expedición del acto administrativo censurado.

retributivas y compensatorias, se aplicarán al procedimiento de fijación de la tasa de que trata el presente artículo.

**Parágrafo.-** Todo proyecto 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 industrial o agropecuaria, deberá destinar no menos de un 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El propietario del proyecto deberá invertir este 1% en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la cuenca que se determinen en la licencia ambiental del proyecto. <sup>2</sup>

Como se puede observar, la Ley 99 de 1993 atribuyó al Ministerio del Medio Ambiente (*hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial*) en su condición de autoridad ambiental, la potestad para determinar los factores de cálculo y fijar el monto mínimo de las tarifas de las tasas retributivas, cuyo monto debe ser recaudado y establecido por las Corporaciones Autónomas Regionales en el territorio de su jurisdicción, con base en las tarifas mínimas antes aludidas, tal como lo dispone el artículo 31, numeral 13, de la Ley del Medio Ambiente. Se infiere de lo anterior que las tareas que deben cumplir las precitadas autoridades ambientales son complementarias entre sí lo cual explica que una Corporación Autónoma Regional no pueda entrar a regular las tarifas que deben cobrarse en su jurisdicción por concepto del uso y aprovechamiento de ese recurso natural, sin que previamente el Ministerio del ramo haya fijado las “*tarifas mínimas*” a que hacen referencia los artículos 31 numeral 13° y 43 de la Ley 99 de 1993.

La disposición que es objeto de acusación, establece que el uso del agua dará lugar al cobro de tasas y señala que para liquidar la cuantía de las

---

<sup>2</sup> El artículo 108 de la Ley 1151 de 2007, le agregó un parágrafo a este artículo, el cual tampoco será tenido en cuenta por ser posterior a la expedición del acto demandado. “

mismas por períodos semestrales, se deben tomar en cuenta tanto la destinación del recurso hídrico (*uso doméstico, agrícola; recreativo, generación de energía, piscicultura, prestación del servicio público de acueducto e industrial*) como los volúmenes de consumo, con base en lo cual se establecen unos rangos tarifarios.

En la demanda presentada por la EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE SANTA ROSA DE CABAL - EMPOCABAL E. S. P. E.I.C.E., se menciona a manera de reproche que la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA – CARDER-, “[...] *debía someterse a las tasas fijadas por el Gobierno Nacional, y fijar su monto con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente, lo cual a la fecha de expedición de la Resolución 567 no había sucedido, razón por la cual obligatoriamente se concluye que el Director de la CARDER a octubre 24 de 1997, carecía de competencia para expedir la mencionada Resolución, lo cual representa un (sic) manifiesta conducta contraria a derecho*”.

Para los fines del presente proceso resulta particularmente importante tener en cuenta que la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA – CARDER-, fue creada por el Congreso de la República con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993. En efecto, la mencionada autoridad ambiental surgió a la vida jurídica como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Nacional de Planeación, en virtud de lo dispuesto en la Ley 66 de 1981, en cuyo artículo 4° literal I.- se le asignó siguiente función:

**ARTICULO 4:** La Corporación tendrá las siguientes funciones:

[...]

I.- Determinar y cobrar tasas y tarifas por los servicios que preste.”

Por otra parte, el artículo 284 numeral 21 del Decreto 1541 de 1978, *“Por el cual se reglamenta la parte III del Libro II del decreto - ley 2811 de 1974: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la ley 23 de 1973.”*, atribuyó a INDERENA la atribución de *“fijar y recaudar”* las tasas por concepto de uso y aprovechamiento de las aguas, en los siguientes términos:

**ARTICULO 284** Para la administración, conservación y manejo del recurso hídrico, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -Inderena-, en conformidad con los artículos 37 y 38 del Decreto - Ley 133 de 1976, tendrá a su cargo:

[...]

21.- Fijar y recaudar el valor de las tasas que están obligados a pagar los usuarios de las aguas de acuerdo con los artículos 18 y 159 del Decreto - Ley 2811 de 1974 y artículo 232, letras a y c de este Decreto.

Es del caso destacar que el artículo 285 del mismo Decreto hizo extensiva dicha función a las Corporaciones Autónomas Regionales, tal como puede leerse a continuación:

**ARTICULO 285** Las funciones a que se refiere el artículo anterior se ejercerán igualmente por las entidades públicas a quienes por ley corresponda la administración y manejo de las aguas o a quienes el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - Inderena-, delegue su ejercicio.

Las normas precitadas permiten colegir entonces que previamente a la promulgación de la Ley 99 de 1993, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA – CARDER-, ya tenía asignada la competencia para *“fijar y recaudar”* las tasas por concepto de uso y aprovechamiento de las aguas en el territorio de su jurisdicción. Ello explica el porqué al entrar en vigencia la ley del medio ambiente, la Corporación en cuestión haya continuado ejerciendo esa atribución, de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto 632 de 1994, *“Por el cual se profieren disposiciones necesarias para la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el Sistema Nacional Ambiental -SINA-“*, en el cual se dispuso lo siguiente:

**ARTICULO 9°.** En Los eventos en que la ley subordine la realización de actividades, actuaciones administrativas y en general permisos, licencias y autorizaciones a reglamentos que deba proferir el Gobierno Nacional y hasta tanto éstos se expidan, se continuarán aplicando las normas que regulan tales materias, en cuanto no sean contrarias a la Ley 99 de 1993.

La Sala ya había tenido la oportunidad de referirse al tema de la transición normativa en esta materia, en Sentencia calendada el 27 de febrero de 2003, proferida dentro del expediente radicado bajo el número 11001-03-24-000-2002-00057-01(7698), con ponencia de la H. Consejera Dra. Olga Inés Navarrete Barrero, cuyo texto se transcribe a continuación por razón de su pertinencia:

No desconoce la Sala que, en efecto, el artículo 43 atribuye al Gobierno Nacional la función de fijar las tasas a cobrar por concepto de la utilización de aguas, no obstante lo cual debe tenerse en cuenta lo prescrito en el artículo 9° del Decreto 632 de 1994, expedido con base en el artículo 116, literal k), de la Ley 99 de 1993, que autorizó al Presidente de la República para proferir las disposiciones necesarias relacionadas con la transición institucional originada por la nueva estructura legal bajo la cual funcionará el nuevo Sistema Nacional del Ambiente.

[...]

Dicha función de fijar el valor de las tasas por el uso del agua, de acuerdo con el artículo 285 del Decreto 1541 de 1978, se ejercerá *“...igualmente por las entidades públicas a quienes por ley corresponda la administración y manejo de las aguas...”*, lo cual significa que aún antes de que se



suprimiera el INDERENA bien podía la CAR, creada inicialmente por la Ley 3ª de 1961 como la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá, fijar el monto de las tasas por la utilización del agua, dado que de acuerdo con el artículo 4º, literal d), ibídem, le corresponde, *“Administrar, en nombre de la Nación, las aguas de uso público en el área de su jurisdicción, para lo cual se le delegan las facultades de conceder, reglamentar, suspender o regularizar el uso de las aguas superficiales o subterráneas, así como también los permisos para explotar los bosques y los lechos de los ríos, todo dentro de las disposiciones legales...”*, precepto que debe ser armonizado con el artículo 7º, literal g), ibídem, que dispone que es función de la Junta Directiva de la CAR, *“establecer cuáles de los servicios prestados por la Corporación deben ser retribuidos por medio de tasas, y fijar su cuantía y modo de exigirlas...”*.

Como quiera que con la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993 dicha competencia fue otorgada al Gobierno Nacional (artículo 43), hasta tanto las nuevas entidades no asuman sus competencias, continuarán ejerciendo tales funciones las entidades que lo venían haciendo, según lo dispuso, se reitera, el artículo 1º del Decreto 632 de 1994.

Lo anterior, por cuanto no es lógico pensar que durante el régimen de transición no quede en autoridad alguna la competencia para fijar las tasas por la utilización del agua, como tampoco lo es pensar que mientras el Gobierno Nacional no expida la reglamentación de que trata el artículo 43 de la Ley del Medio Ambiente las Corporaciones Autónomas Regionales dejen de percibir los ingresos que por concepto de dichas tasas legalmente les corresponden, máxime cuando las mismas *“... 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 1974”*, esto es, para investigar e inventariar los recursos hídricos nacionales; planear su utilización; proyectar aprovechamientos de beneficio común; proteger y desarrollar las cuencas hidrográficas; y cubrir todos los costos directos de cada aprovechamiento.

Adicionalmente, la Sala considera necesario señalar que si bien es cierto que en sentencias de 11 de junio de 1998, exp. 3897, actora, Gloria Esperanza Perea Alvis, Consejero Ponente, Dr. Juan Alberto Polo Figueroa y de 23 de septiembre de 1999, actor, Ever Antonio Navarro Ruíz y otra, Consejero Ponente, Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo dejó dicho que la Corporación Autónoma Regional del Tolima, “... de conformidad con los artículos 31, numeral 13, 42 y 43 de la Ley 99 de 1993, carecía de competencia para fijar las tasas previstas en la Resolución..., pues para ello debía esperar que el Ministerio del Medio Ambiente como el Gobierno Nacional fijaran, respectivamente, las bases mínimas para el cobro de las tasas retributivas y compensatorias y el monto de las tasas por utilización de aguas...”, también lo es que en dichas oportunidades no se planteó como tema de discusión el régimen de transición contenido en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto 632 de 1994, el que en esta oportunidad sí lo fue, pues sirvió de sustento al acto acusado, el cual una vez analizado no puede llevar a conclusión distinta a la de que desde antes de la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993 se encontraba legalmente establecida la tasa por la utilización del agua (Artículo 159 del Decreto Ley 2811 de 1974), lo cual significa que no fue creada por la Ley del Medio Ambiente y que su cobro viene desde tiempo atrás, siendo inadmisibles, por lo tanto, entender que lo que pretendió el legislador fue suspender su recaudo y que la utilización del recurso hídrico fuera gratuito, situación a la que se vería avocada la CAR al no poder fijar las tarifas. Tampoco se tuvo en cuenta que en la materia rigen dos conceptos diferentes: tarifa mínima y monto de la tasa por utilización mínima del agua, competencias que, respectivamente, corresponden en su orden al Ministerio del Medio Ambiente y a las Corporaciones Autónomas Regionales.

En consonancia con lo anterior, la Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante Sentencia ACU-165 de 29 de septiembre de 2000, C. P. Dr. Roberto Medina López, llegó a la conclusión según la cual,

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. *(La negrilla es ajena al texto)*

Los criterios contenidos en los fallos anteriormente mencionados llevan a la Sala a concluir que el Congreso de la República, al hacer referencia en la Ley 99 de 1993 a la tarifa mínima y al monto de la tasa por utilización del agua, da a entender que se trata de competencias que en su orden deben ser ejercidas por el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, respectivamente, poniendo de relieve que estas últimas no pueden fijar el monto de las tasas de uso y aprovechamiento del agua sino a partir de las tarifas mínimas que haya señalado el Gobierno.

No obstante lo anterior, en el caso *sub examine* no puede predicarse la ilegalidad del artículo 39 de la Resolución 567 de 1997, pues como bien lo anotan el apoderado de la CARDER y el señor Agente del Ministerio Público, en el presente caso tiene aplicación el régimen de transición contemplado en el artículo 9° del Decreto 632 de 1994.

En tal virtud, queda en evidencia que la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA – CARDER- al fijar la tarifa a cobrar por concepto del uso y aprovechamiento del recurso hídrico, lo hizo en

ejercicio de la competencia prevista en el artículo 4° literal I.- de la Ley 66 de 1981 y en los artículos 284 numeral 21° y 285 del Decreto 1541 de 1978, pues es claro que al momento de proferir el acto acusado, el Ministerio del Medio Ambiente, creado por la Ley 99 de 1993, aún no había asumido la competencia relativa a la fijación de la tarifa mínima de la tasa tantas veces mencionada, lo que equivale a decir que a la luz de lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto 632 de 1994, aún conservaba la habilitación jurídica que el régimen precedente le otorgaba.

Los anteriores planteamientos llevan a Sala a concluir que las pretensiones de la demanda no tienen ninguna vocación de prosperidad.

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:** Por las razones expresadas en la parte considerativa de la presente providencia, DENIEGANSE las pretensiones de las demandas de nulidad (acumuladas) presentadas por la EMPRESA DE OBRAS SANITARIAS DE SANTA ROSA DE CABAL - EMPOCABAL E. S. P. E.I.C.E. y por el ciudadano RICARDO ZULUAGA GIL, contra el artículo 39 de la Resolución 567 de 24 de octubre de 1997, proferida por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA – CARDER-, *“por medio de la cual se reglamenta el*

*aprovechamiento de las aguas en el territorio de la jurisdicción de la CARDER y se determinan medidas para su protección”.*

**Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Presidenta

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

**MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN**

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**