

CONFLICTO DE COMPETENCIA / NORMATIVIDAD QUE REGULA LA CALIDAD DEL AIRE

La Constitución Política de Colombia establece en sus artículos 79 y 80 el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano y a su vez impone la obligación para el Estado de proteger la diversidad y la integridad del ambiente, así como el deber de prevenir los factores de deterioro ambiental. Por su parte, el Decreto Ley 2811 de 1974, en el artículo 8º literal a), establece que uno de los factores de deterioro ambiental es la contaminación del aire. Con fundamento en lo anterior, el gobierno nacional expidió el Decreto 948 de 1995, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente (Decreto Ley 1076 de 2015), a través del cual se regula el control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad de aire. (...) En relación con el recurso aire, el Decreto 948 de 1995 regula su calidad y establece quiénes están obligados a obtener un permiso de emisión atmosférica

FUENTE FORMAL: DECRETO 1076 DE 2015 / DECRETO 948 DE 1995 / DECRETO LEY 2811 DE 1974

NORMA DE CALIDAD DEL AIRE – Autoridades competentes para velar por su cumplimiento

[S]on las corporaciones autónomas regionales las cuales tienen la competencia de otorgar permisos en materia de emisión atmosférica. (...) [L]os municipios tienen funciones en materia de control de calidad de aire (...) [L]a Sala concluye que el control, monitoreo y seguimiento en materia de emisión de contaminantes atmosféricos, es compartida y concurrente entre los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales. No obstante, en relación con el otorgamiento, seguimiento y control de permisos de emisión atmosférica la competencia exclusiva es de las autoridades ambientales, en este caso de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena)

FUENTE FORMAL: DECRETO 1076 DE 2015 – ARTÍCULO 2.2.5.1.6.2 / LEY 99 DE 1993 – ARTÍCULO 31

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00068-00(C)

Actor: JOSÉ ANTONIO DUQUE BELTRÁN

Asunto: Autoridad competente para conocer de una La Constitución Política de Colombia establece en sus artículos 79 y 80 el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano y a su sobre la vigilancia y control de emisiones

atmosféricas de un restaurante. Competencia concurrente de las alcaldías municipales y las corporaciones autónomas regionales.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el artículo 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Con fundamento en la información que reposa en el expediente conocido por la Sala se resaltan los siguientes hechos:

1. El 5 de diciembre de 2018, el señor José Antonio Duque Beltrán presentó derecho de petición a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena), con el fin de:

[...] se sirva requerir al propietario del establecimiento de comercio denominado ASADERO LEÑOS & PARRILLA DEL LLANO, situado en la calle 37 # 29-29 de Villavicencio, a efecto que conforme a la normatividad (sic) ambiental, se sirva adoptar las siguientes medidas y demás que sean adecuadas, apropiadas y necesarias para mitigar el impacto ambiental y salubridad del sector, que generan las emisiones de su actividad, [...]

2. El 12 de diciembre de 2018, la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena) dio respuesta al derecho de petición del señor José Antonio Duque Beltrán y en él manifestó que:

[...] al ser catalogado como un establecimiento de comercio, conforme a lo descrito en la Resolución 619 de 1997, no se establece que dicho establecimiento en el desarrollo de su actividad requiera tramitar u obtener permisos ambientales para su funcionamiento. En tal sentido es importante señalar que dicho control y seguimiento a este tipo de establecimiento es competencia del ente territorial del orden municipal, ya que es quien otorga las autorizaciones para el funcionamiento y por tanto será remitido a esta comparación para que desde sus diferentes dependencias competentes, se efectúen las actuaciones pertinentes. [...]¹

3. El 13 de diciembre de 2018, el señor Duque remitió su derecho de petición a la Secretaría de Medio Ambiente de la Alcaldía de Villavicencio².
4. El 20 de diciembre de 2018, la Secretaría de Medio Ambiente dio respuesta a la petición del señor Duque y le manifestó que no tenía la competencia para resolverlo de fondo, por lo tanto fue remitida a la Secretaría de Salud Ambiental³.
5. El 14 de enero de 2019, la Secretaría de Salud Ambiental le solicitó información adicional al señor Duque para continuar con el trámite de verificación de la

¹ Folio 24.

² Folio 57.

³ Folio 22.

situación generada por emisiones del restaurante ASADERO LEÑOS & PARRILLA DEL LLANO⁴.

6. El 3 de abril de 2019, el director de Salud Ambiental de la Alcaldía de Villavicencio dio respuesta al señor José Antonio Duque Beltrán y señaló que:

El establecimiento Leños y Parrilla del Llano ubicado en la calle 37 No. 29-33 barrio centro, de propiedad del señor Humberto Cadena, ha sido objeto de vigilancia por parte de esta Dirección como consta en el acta de inspección sanitaria con enfoque de riesgo para establecimientos de preparación de alimentos No. 0129 de fecha 14 de febrero de 2018 cuando el establecimiento se denominaba Dispescar Papa de propiedad de la señora Yesica Tatiana Bautista Gallego.

El día 18 de diciembre de 2018 se inspecciona el establecimiento encontrando que había cambiado de propietario y por lo tanto se requirió para que adelantara el respectivo proceso de inscripción ante la Dirección de Salud Ambiental.

El día 28 de diciembre de 2018 se recibe su derecho de petición remitido por la Secretaria de Medio Ambiente, donde se tuvo conocimiento de la problemática presentada por las emisiones atmosféricas. En ese momento un Técnico de esta Dirección realizó (sic) una visita al establecimiento el día 04 de enero de 2019 requiriendo mejorar las condiciones del ducto de evacuación de los humos provenientes del asador.

El día 11 de enero de 2019 el establecimiento presenta una certificación de fabricación de una campana extractora y de alargamiento del ducto de emisiones en una altura de dos metros.

(...)

Esta Dirección ha cumplido con lo requerido de acuerdo con sus competencias para controlar el establecimiento Leños y Parrilla del Llano y para tratar de solucionar su problemática.

(...)

De acuerdo con lo anterior la autoridad competente para ejercer control sobre los contaminantes atmosféricos es la autoridad ambiental, que para el caso del municipio de Villavicencio es Cormacarena, ya que como autoridad sanitaria no tenemos competencias jurídicas que nos permitan actuar en esta temática.⁵

7. El 4 de abril de 2019, el señor José Antonio Duque Beltrán presentó ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta solicitud de resolución del conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena), la Secretaria de Medio Ambiente y la Dirección de Salud Ambiental de la Alcaldía de Villavicencio⁶.
8. El 8 de abril de 2019, el Tribunal Administrativo del Meta emitió auto por medio del cual declaró que no es competente para conocer del conflicto de competencias, radicado por el señor José Antonio Duque Beltrán, y ordenó que se remitiera a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁷.

⁴ Folio 21.

⁵ Folios 4 y 5.

⁶ Folios 35 a 37.

⁷ Folio 33.

9. El 13 de mayo de 2019, el señor José Antonio Duque Beltrán radicó ante la Sala de Consulta y Servicio Civil el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena), la Secretaría de Medio Ambiente y la Dirección de Salud Ambiental de la Alcaldía de Villavicencio.⁸

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folio 65).

Consta que se informó sobre el presente conflicto a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena), a la Secretaría de Medio Ambiente, a la Dirección de Salud Ambiental de la Alcaldía de Villavicencio y al señor José Antonio Duque Beltrán con el fin de que presentaran sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente (folio 67).

Obra constancia de secretaría que durante la fijación del edicto se recibieron alegatos de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena) (Folios 69 a 75).

La Secretaría de Medio Ambiente, la Dirección de Salud Ambiental de la Alcaldía de Villavicencio y el señor José Antonio Duque Beltrán guardaron silencio.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Corporación para el Desarrollo Sostenible (Cormacarena)

En escrito dirigido a la Sala, la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena) hizo un recuento de los hechos del caso y destacó las funciones que le fueron atribuidas por la Ley 99 de 1993. Con fundamento en ello señaló:

Bajo estas prerrogativas, la Corporación es la máxima autoridad ambiental en el Departamento del Meta, y está claro, de acuerdo al artículo citado, que sus funciones son de orden legal, las cuales están orientadas a administrar de manera razonable los recursos que integran el ambiente desde una perspectiva integracionista (sistémica) y no sectorial, en el área de su jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

Como fue señalado en respuesta al peticionario señor JOSE ANTONIO DUQUE, la competencia para dar respuesta y atender la solicitud presentada bajo el radicado No. 024026 del 06 de Diciembre de 2018, tiene su fundamento legal en lo dispuesto en el artículo 2.2.5.1.3.7 del Decreto 1076 de 2015 que señala: “Control a emisiones molestas de establecimientos comerciales. Los establecimientos comerciales que produzcan emisiones al aire, tales como restaurantes, lavanderías, o pequeños negocios, deberán contar con ductos o dispositivos que aseguren la adecuada dispersión de los gases, vapores, partículas y olores, y que impidan causar con ellos molestia a los vecinos o a los transeúntes.”

⁸ Folio 1 a 3.

Conforme lo establecido en la Resolución 619 de 1997 expedida por el Ministerio de Medio Ambiente, este tipo de establecimiento de comercio no requiere permiso ambiental para su funcionamiento, sin embargo corresponde al ente territorial, en este caso al Municipio de Villavicencio expedir las autorizaciones para su funcionamiento y ejercer el control y seguimiento a estas autorizaciones, razón por la cual esta autoridad ambiental trasladó por competencia al Municipio de Villavicencio la petición presentada por el señor JOSÉ ANTONIO DUQUE.

2. Secretaría de Ambiente de la Alcaldía de Villavicencio

Esta dependencia de la Alcaldía de Villavicencio guardó silencio dentro del trámite del conflicto y dentro del expediente no se evidenciaron los argumentos expuestos para negar la competencia.

3. Dirección de Salud Ambiental de la Alcaldía de Villavicencio

La Dirección de Salud Ambiental señaló que en el marco de sus funciones adelantó las acciones necesarias para verificar el cumplimiento de las normas sanitarias del establecimiento de comercio ASADERO LEÑOS & PARRILLA DEL LLANO. Sin embargo, esta negó tener la competencia para verificar el cumplimiento de la norma ambiental en materia de calidad de aire, por lo que la competencia está en cabeza de la autoridad ambiental, la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena).

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

a. Competencia de Sala

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, asigna a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente función:

« [...] 10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.»

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita estatuye:

Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional... En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De acuerdo con el contenido de la norma en cita, la Sala⁹ ha explicado los requisitos esenciales que deben darse para que se configure un conflicto de competencias administrativas para conocimiento y decisión de la Sala:

1. La existencia de al menos dos autoridades que de forma expresa manifiesten su competencia o su falta de competencia para conocer de un asunto concreto en materia administrativa. En consecuencia, no existe conflicto cuando una de las autoridades asume el conocimiento de un asunto y ninguna otra reclama competencia sobre el mismo.
2. Al menos una de las autoridades debe pertenecer al orden nacional. O pueden ser ambas territoriales, siempre que no estén ubicadas en el mismo departamento.
3. El conflicto debe presentarse en una actuación particular y concreta, que es la actuación iniciada o que va a iniciar una autoridad en ejercicio de la función administrativa y que debe versar sobre un asunto de interés particular; no general.
4. La actuación debe ser de naturaleza administrativa, es decir, debe corresponder al ejercicio de la función administrativa, por cualquiera de las autoridades a que hace referencia el artículo 2º del CPACA¹⁰.

Como se evidencia en los antecedentes, el conflicto de competencias se ha planteado entre tres autoridades, una del orden nacional, la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena) y dos dependencias de una entidad del orden territorial, la Secretaría de Medio Ambiente y la Dirección de Salud Ambiental de la Alcaldía de Villavicencio.

Se concluye, que la Sala es competente para dirimir el conflicto.

b. Términos Legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena:

Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

⁹Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 26 de octubre de 2016 con radicado No. 11001 03 06 000 2016 00036 00, decisión del 20 de febrero de 2018 con radicado No. 11001 03 06 000 2017 00198 00, decisión del 27 de marzo de 2019 con radicado No. 11001 03 06 000 2018 00240 00, decisión del 27 de marzo de 2019 con radicado No. 11001 03 06 000 2019 00017 00.

¹⁰ Ley 1437 de 2011. “ARTÍCULO 2o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.”

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 ibídem.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34¹¹ del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se realicen sobre aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

¹¹ Ley 1437 de 2011, Artículo 2º. «Ámbito de aplicación. Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. / Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción. / Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.»// Artículo 34: "Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Primera Parte del Código.»

3. Problema jurídico

En el presente conflicto de competencias administrativas, le corresponde a la Sala definir cuál es la autoridad competente que debe dar respuesta de fondo a la petición del señor José Antonio Duque Beltrán, en relación con el cumplimiento de la norma ambiental en materia de calidad de aire.

Para resolver el conflicto, la Sala analizará: (i) normativa que regula la calidad del aire; (ii) las autoridades competentes para velar por el cumplimiento de la norma de calidad de aire y (iii) el caso concreto.

4. Análisis del conflicto planteado

4.1. Normativa que regula la calidad del aire

La Constitución Política de Colombia establece en sus artículos 79 y 80 el derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano y a su vez impone la obligación para el Estado de proteger la diversidad y la integridad del ambiente, así como el deber de prevenir los factores de deterioro ambiental.

Por su parte, el Decreto Ley 2811 de 1974, en el artículo 8º literal a), establece que uno de los factores de deterioro ambiental es la contaminación del aire.

Con fundamento en lo anterior, el gobierno nacional expidió el Decreto 948 de 1995, compilado en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente (Decreto Ley 1076 de 2015¹²), a través del cual se regula el control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad de aire.

Específicamente, el decreto en cita tiene el objeto de:

Artículo 1º. [...] definir el marco de acción y los mecanismos administrativos de que disponen las autoridades ambientales para mejorar y preservar la calidad del aire, y evitar y reducir el deterioro del medio ambiente, los recursos naturales renovables y la salud humana ocasionados por la emisión de contaminantes químicos y físicos al aire; a fin de mejorar la calidad de vida de la población y procurar su bienestar bajo el principio del desarrollo sostenible.

A su vez el artículo 23 de la norma en cita en relación con los restaurantes, como el caso concreto, señala:

Artículo 23. Control a emisiones molestas de establecimientos comerciales.
Los establecimientos comerciales que produzcan emisiones al aire, tales como restaurantes, lavanderías, o pequeños negocios deberán contar con ductos o dispositivos que aseguren la adecuada dispersión de los gases, vapores, partículas u olores, y que impidan causar con ellos molestia a los vecinos o a los transeúntes. Todos los establecimientos que carezcan de dichos ductos o dispositivos dispondrán de un plazo de seis (6) meses para su instalación, contados a partir de la expedición del presente decreto.

Para ello, el legislativo otorgó facultades a las autoridades ambientales para regular a través de permisos, autorizaciones, concesiones y licencias las afectaciones a los diferentes recursos naturales como, suelo, agua, fauna, flora, aire, entre otros.

¹² Específicamente se encuentra en el Título 5, capítulo 5, sección 1ª.

En relación con el recurso aire, **el Decreto 948 de 1995 regula su calidad**¹³ y establece quiénes están obligados a obtener un permiso de emisión atmosférica de la siguiente forma:

ARTICULO 73. Casos que requieren permiso de emisión atmosférica. Requerirá permiso previo de emisión atmosférica la realización de alguna de las siguientes actividades, obras o servicios, públicos o privados:

a. Quemas abiertas controladas en zonas rurales;

b. Descargas de humos, gases, vapores, polvos o partículas por ductos o chimeneas de establecimientos industriales, comerciales o de servicio¹⁴;

[...] (subraya la Sala)

En ese orden de ideas y de la lectura textual de la norma, el restaurante denominado «Asadero Leños & Parrilla del Llano» al ser un establecimiento comercial que hace descarga de humos por ductos o chimeneas, en principio, debería tener el permiso de emisión atmosférica. No obstante, la autoridad ambiental será la competente para determinar si conforme a la combustión y el tipo de material que usan para el funcionamiento del asadero, deberán obtenerlo.

Ahora bien, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) tiene como función fijar la norma nacional de calidad de aire, la cual debe ser cumplida por todas las autoridades a nivel nacional.

En primer lugar, el MADS expidió la Resolución 909 de 2008, por medio de la cual se establecen las normas y estándares de emisión admisibles de contaminantes a la atmósfera por fuentes fijas, y a través de ella se regula lo siguiente:

Artículo 68. Emisiones molestas en establecimientos de comercio y de servicio. Todo establecimiento de comercio y de servicio que genere emisiones molestas, debe contar con ductos y/o dispositivos que aseguren la dispersión de las emisiones molestas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 23 del Decreto 948 de 1995. En caso de ser necesario, el establecimiento debe contar con dispositivos adecuados de control de acuerdo con lo establecido en el Protocolo para el Control y Vigilancia de la Contaminación Atmosférica Generada por Fuentes Fijas.

En segundo lugar, el MADS emitió la norma que regula la calidad de aire (Resolución 2254 de 2017). En ella se establecen los límites máximos permisibles de la emisión de contaminantes en la atmósfera. De igual forma, establece en el artículo sexto, la obligación de que las autoridades ambientales competentes adelanten el monitoreo y seguimiento de la calidad del aire conforme al Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire (Resolución 760 de 2010).

¹³ Artículo 2.2.5.1.7.2. del Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiental.

¹⁴ Esta norma fue reglamentada por la Resolución 619 de 1997, la cual fue modificada por la Resolución 1377 de 2015, y establece en su artículo segundo los establecimientos de comercio que están obligados a obtener el permiso de emisión atmosférica, específicamente determina: «ARTICULO 1o. Industrias, obras, actividades o servicios que requieren permiso de emisión atmosférica. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 73 del Decreto 948 de 1995, las siguientes industrias, obras, actividades o servicios requerirán permiso previo de emisión atmosférica, para aquellas sustancias o partículas que tengan definidos parámetros permisibles de emisión, en atención a las descargas de humos, gases, vapores, polvos o partículas, provenientes del proceso de producción, de la actividad misma, de la incineración de residuos, o de la operación de hornos o calderas, de conformidad con los factores y criterios que a continuación se indican: [...] 4. OPERACION DE CALDERAS O INCINERADORES POR UN ESTABLECIMIENTO INDUSTRIAL O COMERCIAL Y OTRAS ACTIVIDADES CON DESCARGA DE HUMOS, GASES, VAPORES, POLVOS O PARTICULAS POR DUCTOS O CHIMENEAS. [...]»

En el acápite siguiente se revisarán las autoridades ambientales competentes que ejecutan y dan cumplimiento a las normas expuestas anteriormente.

4.2. Las autoridades competentes para otorgar permisos de emisión atmosférica y velar por el cumplimiento de la norma de calidad de aire

La Ley 99 de 1993 en su artículo 31 establece las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, específicamente, y en materia de control de calidad de aire señala:

ARTÍCULO 31. 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;

[...]

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

[...]

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

[...]

Por lo tanto, al revisar la norma en cita se constata que son las corporaciones autónomas regionales las cuales tienen la competencia de otorgar permisos en materia de emisión atmosférica.

Lo anterior se reafirma con lo estipulado en el artículo 2.2.5.1.6.2. del Decreto 1076 de 2015, el cual señala:

Funciones de las Autoridades Ambientales. Las Autoridades Ambientales competentes dentro de la órbita de su competencia, en el territorio de su jurisdicción, y en relación con la calidad y el control a la contaminación del aire, las siguientes:

a) Otorgar los permisos de emisión de contaminantes al aire;

[...]

d) Realizar la observación y seguimiento constante, medición, evaluación y control de los fenómenos de contaminación del aire y definir los programas regionales de prevención y control;

[...]

h) Asesorar a los municipios y distritos en sus funciones de prevención, control y vigilancia de los fenómenos de contaminación atmosférica;

[...]

j) Imponer las medidas preventivas y sanciones que correspondan por la comisión de infracciones a las normas sobre emisión y contaminación atmosférica;

[...]»

Por su parte, la norma en cita también establece que los municipios tienen funciones en materia de control de calidad de aire, así:

ARTÍCULO 2.2.5.1.6.4. *Funciones de los Municipios y Distritos.* En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 65 y concordantes de la Ley 99 de 1993, corresponde a los municipios y distritos en relación con la prevención y control de la contaminación del aire, a través de sus alcaldes o de los organismos del orden municipal o distrital a los que estos las deleguen, con sujeción a la ley, los reglamentos y las normas ambientales superiores:

a) Dictar normas para la protección del aire dentro de su jurisdicción;

[...]

c) Establecer, las reglas y criterios sobre protección del aire y dispersión de contaminantes que deban tenerse en cuenta en el ordenamiento ambiental del territorio del municipio o distrito, en la zonificación del uso del suelo urbano y rural y en los planes de desarrollo;

[...]

f) Ejercer funciones de control y vigilancia municipal o distrital de los fenómenos de contaminación atmosférica e imponer las medidas correctivas que en cada caso correspondan;

g) Imponer, a prevención de las demás autoridades competentes, las medidas preventivas y sanciones que sean del caso por la infracción a las normas de emisión por fuentes móviles en el respectivo municipio o distrito, o por aquellas en que incurran dentro de su jurisdicción, fuentes fijas respecto de las cuales le hubiere sido delegada la función de otorgar el correspondiente permiso de emisión;

[...]» (Resalta la Sala).

De la revisión normativa, la Sala concluye que el control, monitoreo y seguimiento en materia de emisión de contaminantes atmosféricos, es compartida y concurrente entre los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales.

No obstante, en relación con el otorgamiento, seguimiento y control de permisos de emisión atmosférica la competencia exclusiva es de las autoridades ambientales, en este caso de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena).

5. Caso concreto

Conforme a lo expuesto, es claro que las corporaciones autónomas regionales son entidades del orden nacional con funciones específicas relacionadas con la protección, conservación y cuidado de los recursos naturales y el ambiente, las

cuales hacen parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) por lo que su regulación jurídica se encuentra contemplada en la Ley 99 de 1993.

Ahora bien, la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena) tiene la función de otorgar los permisos de emisión atmosférica dentro de su jurisdicción, así como de adelantar el respectivo seguimiento y control al cumplimiento del citado permiso, además de verificar el cumplimiento de la normativa de calidad de aire que rige a nivel nacional.

De igual forma, concurre la competencia del municipio en el seguimiento, control y evaluación de la calidad del aire de su territorio, específicamente, en relación con la prevención y control de la contaminación del citado recurso natural.

Por su parte, la normativa en materia de calidad de aire establece que todo establecimiento o actividad que genere descarga de humos, polvos o partículas por ductos o chimeneas exige que estas tengan el respectivo permiso de emisión atmosférica otorgado por la autoridad ambiental competente, siempre y cuando, cumpla con los parámetros establecidos en la norma establecida por el Ministerio.

Dentro de la evaluación que le corresponde adelantar a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena) para determinar si el restaurante «Asadero Leños & Parrilla del Llano» requiere de un permiso de emisión atmosférica se deberán tener en cuenta los siguientes parámetros:

- los valores mínimos de consumo de combustibles;
- los volúmenes de producción;
- el tipo y volumen de las materias primas consumidas;
- el tamaño y la capacidad instalada;
- el riesgo para la salud humana y el riesgo ambiental inherente;
- la ubicación y la vulnerabilidad del área afectada;
- el valor del proyecto obra o actividad;
- el consumo de los recursos naturales y de energía;
- el tipo y peligrosidad de residuos generados.

En ese orden de ideas, el establecimiento «Asadero Leños & Parrilla del Llano» es objeto de seguimiento y control por parte de la autoridad ambiental, la cual deberá evaluar si requiere de un permiso de emisión atmosférica o, en caso contrario, si deberá ajustarse y cumplir con los límites permisibles de emisión de la norma de calidad de aire expedida por el MADS, sin la obtención de un permiso previo (Resolución 2254 de 2017).

En esa medida, es evidente para la Sala que, con fundamento en las funciones dadas a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena), como autoridad ambiental competente de la ciudad de Villavicencio, le corresponde hacer seguimiento y control en materia ambiental (calidad de aire) al restaurante denominado «Asadero Leños & Parrilla del Llano», objeto de queja por parte del señor José Antonio Duque Beltrán. Y, a su vez, en relación con el cumplimiento de las normas sanitarias y de salubridad del establecimiento de comercio, le corresponde a la Alcaldía de Villavicencio adelantar el respectivo el seguimiento y control, como efectivamente lo hizo en el presente caso.

Por todo lo anterior, la Sala ordenará que se remita el expediente a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena), para que en el

marco de sus funciones y dando cumplimiento a las normas de calidad de aire, le dé respuesta a la petición del señor José Antonio Duque Beltrán.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR competente a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena) para resolver la solicitud del señor José Antonio Duque Beltrán, en relación con el cumplimiento de la normativa ambiental por parte del restaurante « Asadero Leños & Parrilla del Llano».

SEGUNDO: DECLARAR competente a la Alcaldía de Villavicencio para resolver la solicitud del señor José Antonio Duque Beltrán, en relación con el cumplimiento de la normativa sanitaria y de salubridad por parte del restaurante « Asadero Leños & Parrilla del Llano».

TERCERO: ENVIAR el expediente de la referencia a la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena (Cormacarena).

CUARTO: COMUNICAR la presente decisión a la Secretaría de Medio Ambiente, a la Dirección de Salud Ambiental de la Alcaldía de Villavicencio (Meta) y al señor José Antonio Duque Beltrán.

QUINTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr, según el caso, a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

SEXTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, CPACA.

La presente decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Presidente de la Sala

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Consejero de Estado

GERMÁN ALBERTO BULA
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala