

CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente. Inexistencia / PLAN DE SANEAMIENTO Y MANEJO DE VERTIMIENTOS - Competencia para evaluar los presentados por los municipios o empresas prestadoras del servicio público de alcantarillado / MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL - Competencia para intervenir en la solución de conflictos entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental

En el presente caso, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca solicita la definición de la entidad competente para evaluar los planes de saneamiento y manejo de vertimientos (PSMV) que deben ser presentados por los municipios o empresas prestadoras del servicio público domiciliario de alcantarillado a la autoridad ambiental. Con anterioridad a la solicitud que se resuelve, existen actos administrativos creadores de situaciones jurídicas a favor del DAGMA, que gozan de la presunción de legalidad prevista en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, por lo que son obligatorios mientras no sean suspendidos o anulados por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Por tanto, conforme a la interpretación dada al artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4 de la Ley 954 de 2005, se concluye que no se configura un conflicto positivo de competencias administrativas que pueda resolverse mediante el trámite allí consagrado, teniendo en cuenta que si bien las dos entidades involucradas en la discusión han manifestado ser competentes para la evaluación y seguimiento ambiental del PSMV presentado por EMCALI, existe un acto administrativo en firme del DAGMA, que goza de la presunción de legalidad, por lo cual la Sala considera que no se dan los supuestos necesarios establecidos para el conflicto de competencias en el Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, si así lo considera, pueda demandar dicho acto por la posible causal de falta de competencia del DAGMA al expedirlo (...). No obstante, la Sala recuerda, como lo ha indicado en oportunidades anteriores, que el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial tiene competencia para intervenir en la solución de discrepancias o conflictos que se presenten entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

Bogotá D. C., veintiocho (28) de agosto de dos mil ocho (2008)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00059-00(C)

Actor: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

Demandado: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE GESTION DEL MEDIO AMBIENTE

Procede la Sala a pronunciarse acerca de la solicitud presentada, a través de apoderado, por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC – para que se dirima el presunto conflicto de competencias suscitado entre esa

entidad y el Municipio de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente - DAGMA, con ocasión de la evaluación del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos.

I.- Antecedentes.

En la solicitud, la CVC plantea como fundamento del presunto conflicto los hechos que se extractan a continuación:

1. Los Decretos 3100 de 2003¹ y 3440 de 2004², así como las resoluciones 1433 de 2004³ y 2145 de 2005⁴, establecen la obligación de las autoridades ambientales de evaluar los planes de saneamiento y manejo de vertimientos que deben ser presentados por los municipios o empresas prestadoras del servicio público domiciliario de alcantarillado a la autoridad ambiental competente.

2. Las empresas municipales de Cali –EMCALI-, son las encargadas de la prestación del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado de la ciudad.

3. Los vertimientos que se generan en el perímetro urbano de la ciudad de Cali son descargados en el Río Cauca que se encuentra dentro del área rural y en donde ejerce como autoridad ambiental la CVC.

4. A través de los planes de saneamiento y manejo de vertimientos, el prestador formula criterios y obligaciones tendientes al manejo e inversiones necesarias para descontaminar las fuentes hídricas *“lo cual realiza de la mano con la autoridad ambiental competente quien es la encargada de evaluar y aprobar o no los mismos”*. (Mayúsculas suplidas).

5. Indica que la discusión sobre la autoridad ambiental competente para la evaluación de los planes de saneamiento y manejo de vertimientos, se ha dado desde la concertación del POT del municipio, definiéndose desde 1998 que es la CVC la competente.

6. Aduce que el Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente de Cali - DAGMA, es parte de la administración municipal, *“generándose un impedimento ya que se constituiría en juez y parte, ya que las empresas municipales de Cali – EMCALI- también hacen parte del municipio”*.

II.- Actuación procesal

La presente actuación se fijó en lista por el término de tres días para que las partes presentaran sus alegatos.

¹ “Por medio del cual se reglamentan las tasas retributivas por la utilización directa del agua como receptor de los vertimientos puntuales y se toman otras determinaciones”, expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

² “Por medio del cual se modifica el Decreto 3100 de 2003y se adoptan otras determinaciones”, expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

³ “Por la cual se reglamenta el artículo 12 del Decreto 3100 de 2003, sobre planes de saneamiento y manejo de vertimientos PSMV, y se adoptan otras determinaciones”, expedida por el por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

⁴ Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 1443 de 2004 sobre planes de saneamiento y manejo de vertimientos PSMV”, expedida por el por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El Municipio de Cali - Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente de Cali - DAGMA, mediante apoderado, al descorrer el traslado para alegar expuso que esa dependencia es la competente para la evaluación de los planes de saneamiento y manejo de vertimientos en virtud del artículo 66 de la Ley 99 de 1993⁵, como quiera que esa norma dispone *“que la competencia relativa al medio ambiente urbano en los grandes centros urbanos con una población superior a Un millón de habitantes, la tienen los Municipios, distritos o áreas metropolitanas, en nuestro caso Cali, la competencia la tiene el Dagma”*.

Agrega que la Resolución 1433 de 2004, *“que reglamentó el artículo 12 del Decreto 3100 de 2003, en su artículo 2 le otorgó competencia para aprobar el plan de saneamiento y manejo de vertimientos a las Unidades Ambientales Urbanas de los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (...) En ejercicio de las anteriores competencias expidió la Resolución No. 376 del 11 de diciembre de 2006 por medio de la cual se establecen los objetivos de calidad de los cuerpos de agua en el área urbana de Municipio de Santiago de Cali para el período 2007 – 2016 (...) y posterior (sic) expidió la Resolución No. 379 de 2007 por medio de la cual se fijan las tarifas para el cobro de la evaluación del plan de saneamiento y manejo de vertimientos - PMSV 2007 – 2016 presentado al Dagma por EMCALI y el seguimiento al PSMV por el año 2008”*.

Finaliza argumentando que *“...Además el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante oficio no. 2000 – 2 – 80150 de Agosto de 2007, ante solicitud de concepto por parte de EMCALI EICE – ESP, por el cobro que efectúa el Dagma del Servicio de Evaluación del PSMV manifiesta que somos los competentes como Autoridad Ambiental Urbana para efectuarlo”*.

La Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, guardó silencio en esta etapa.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Ambito de competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

El artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4° de la Ley 954 de 2005, establece la competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para definir los conflictos de competencias administrativas en los siguientes términos:

⁵ **“Artículo 66°.- Competencia de Grandes Centros Urbanos.** Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

Los municipios, distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento”.

“Artículo 33. Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días.

Parágrafo. Conflictos de competencia. Adicionado. Ley 954 de 2005, artículo 4°. Los conflictos de competencias administrativas se resolverán de oficio, o por solicitud de la persona interesada. La entidad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente remitirá la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Si dos entidades administrativas se consideran competentes para conocer y definir un determinado asunto, remitirán la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: Recibida la actuación en la secretaría de la Sala, se fijará por tres (3) días hábiles comunes en lista a fin de que los representantes de las entidades en conflicto y las personas que tuvieren interés en el asunto puedan presentar sus alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes.”

Esta Sala, al definir el conflicto de competencias administrativas planteado por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil frente a la Superintendencia de Puertos y Transportes (Expediente No. 11001030500020040148900), refiriéndose al artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, señaló:

“De conformidad con la disposición transcrita, el funcionario que se considere incompetente al momento en que se presenta la petición o la solicitud de inicio de la actuación administrativa debe, dentro de los términos previstos en la norma, esto es, -en el acto, si es verbal o dentro de los diez días siguientes a la recepción del escrito- informar al interesado y remitir el escrito al competente. De lo cual se desprende que el conflicto de competencias –bien sea positivo o negativo- debe plantearse al principio de la actuación, para que sea la autoridad a la que le corresponde dirimirlo la que decida a qué entidad compete avocar su conocimiento.

En el caso materia de estudio, la Sala encuentra que el conflicto debió suscitarse al momento en que la Superintendencia de Puertos y Transportes abrió la investigación administrativa y no dejar que la misma concluyera para hacerlo, pues valga anotar que el conflicto de competencias no tiene la virtualidad de infirmar los actos proferidos dentro de una actuación administrativa, toda vez que el mismo está instituido, precisamente, para definir la entidad a la cual corresponde asumir el conocimiento de la actuación”.

De lo expuesto se tiene que se presenta conflicto de competencias administrativas cuando dos entidades manifiestan en el mismo sentido, su competencia o incompetencia respecto de determinadas actuaciones, sin que se haya expedido acto administrativo por medio del cual una de ellas asuma la competencia, y no después de que el mismo sea proferido.

2. El caso concreto.

En el presente caso, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC- solicita la definición de la entidad competente para evaluar los planes de saneamiento y manejo de vertimientos (PSMV) que deben ser presentados por los municipios o empresas prestadoras del servicio público domiciliario de alcantarillado a la autoridad ambiental.

Se aprecia en los alegatos radicados por el DAGMA (folio 48 del cuaderno 1), que esta entidad expidió la Resolución No. 379 de octubre 22 de 2007 *“por medio de la cual se fijan las tarifas para el cobro de la evaluación del plan de saneamiento y manejo de vertimientos - PMSV 2007 – 2016 presentado al DAGMA por EMCALI y el seguimiento al PSMV por el año 2008”*, (visible a folios 43 a 48 de los anexos de respuesta del DAGMA), estableciéndose en el artículo segundo de la Resolución en cita lo siguiente:

“ARTICULO SEGUNDO. La presente Resolución establece la tarifa y el procedimiento para el cobro por parte del DAGMA, de los servicios de Evaluación y Seguimiento Ambiental del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos PSMV 2007 – 2016, presentado por EMCALI para el área urbana del municipio de Santiago de Cali en mayo 4 de 2007, siguiendo el método de cálculo establecido en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000”. (Se resalta).

Igualmente, y como consecuencia de las consideraciones y cálculos señalados en los artículos tercero y cuarto de la Resolución No. 379, en el artículo quinto ibídem se resuelve ordenar el pago de una suma de dinero a favor del DAGMA y a cargo de EMCALI, *“por concepto de evaluación de los PSMV 2007 – 2008”*.

De lo expuesto se evidencia que con anterioridad a la solicitud que se resuelve, existen actos administrativos creadores de situaciones jurídicas a favor del DAGMA, que gozan de la presunción de legalidad prevista en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, por lo que son obligatorios mientras no sean suspendidos o anulados por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Por tanto, conforme a la interpretación dada al artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4 de la Ley 954 de 2005, se concluye que no se configura un conflicto positivo⁶ de competencias administrativas que pueda resolverse mediante el trámite allí consagrado, teniendo en cuenta que si bien las dos entidades involucradas en la discusión han manifestado ser competentes para la evaluación y seguimiento ambiental del PSMV presentado por EMCALI, existe un acto administrativo en firme del DAGMA, que goza de la presunción de

⁶ El conflicto positivo se presenta cuando dentro del ejercicio de la función administrativa en un determinado asunto, distintas autoridades actúan bajo el entendido de que lo hacen dentro del campo de sus competencias constitucionales, legales o reglamentarias y que dicha actuación no invade competencias de otra autoridad; en este evento surge la confrontación cuando cada una manifiesta tener la competencia para el conocimiento del asunto.

legalidad, por lo cual la Sala considera que no se dan los supuestos necesarios establecidos para el conflicto de competencias en el Código Contencioso Administrativo, sin perjuicio de que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, si así lo considera, pueda demandar dicho acto por la posible causal de falta de competencia del DAGMA al expedirlo.

3. Precisión final.

Advierte la Sala que en los alegatos presentados por el DAGMA para sustentar su competencia se afirma: *“el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante oficio no. 2000 – 2 – 80150 de Agosto de 2007, ante solicitud de concepto por parte de EMCALI EICE – ESP, por el cobro que efectúa el Dagma del Servicio de Evaluación del PSMV manifiesta que somos los competentes como Autoridad Ambiental Urbana para efectuarlo”*.

Sin embargo, la Sala observa que del contenido del referido oficio no se puede inferir que el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, le haya otorgado competencia al DAGMA para la *“Evaluación del PSMV como Autoridad Ambiental Urbana”*., como bien podría haberlo hecho en virtud de la competencia conferida en el artículo 5o., num. 31 de la Ley 99 de 1993, que lo faculta para ***“Dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente; (...).”*** (Se resalta)....”.

No obstante, la Sala recuerda, como lo ha indicado en oportunidades anteriores⁷, que el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial tiene competencia para intervenir en la solución de discrepancias o conflictos que se presenten entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar improcedente la solicitud de definición de competencias administrativas planteada por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca contra el Municipio de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Comuníquese esta decisión a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, al Municipio de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

TERCERO: Reconócese personería a la Dra. Diana Lorena Vanegas Cajiao, como apoderada especial de Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, y a la

⁷ Providencias del 4 y 19 de octubre de 2006, Expedientes No. 110010306000200600096-00 y 110010306000200600084-00, respectivamente.

Dra. Lyda Caicedo Martínez, como apoderada sustituta del Municipio de Santiago de Cali - Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO
Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala