



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos

Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil seis (2006).-

Ref.: Expediente No. 11001-03-06-000-2006-00102-00

Conflicto de Competencias Administrativas.

Partes: Alcaldía de Envigado como delegataria de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia y Municipio de Medellín.

1. ASPECTOS PRELIMINARES.

El presente asunto fue enviado por la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia y recibido por correo certificado en la Secretaría de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, **sin que se adjuntara solicitud** alguna por parte de la entidad remitente.

El expediente conformado con los documentos allegados por la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia fue repartido a este despacho el 11 de septiembre de 2006 por la Secretaría de la Sala (fl.3 Cuaderno 1) fecha en la cual fijó el asunto en lista por tres días con el fin de que las partes involucradas en el supuesto conflicto y los terceros interesados presentaran sus alegatos o consideraciones (f.4), durante dicho término la Alcaldía de Envigado allegó escrito con su alegato (fs. 30 a 32).

2. DOCUMENTOS ALLEGADOS.

Revisado el expediente se encuentran los siguientes:

- a) Solicitud elevada por la firma OPTIMA S.A. VIVIENDA Y CONSTRUCCIÓN ante la Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Rural de Envigado pidiendo autorización para ocupar una zona de retiro de la quebrada Zúñiga con la construcción de las columnas de soporte de un puente colgante peatonal (fs. 1 a 6 Cuaderno 2º).
- b) Acto administrativo No 146 del 30 de junio de 2006, expedido por el Alcalde Municipal de Envigado y la Secretaria del Medio Ambiente y Desarrollo Rural, por medio del cual se admite la solicitud de permiso de ocupación del cauce en la quebrada Zúñiga y se ordena la visita ocular a dicha zona (fs.17 Cuaderno 2º).
- c) Informe Técnico de control y seguimiento al territorio No 000613 del 21 de julio de 2006, suscrito por la Secretaria del Medio Ambiente y

Desarrollo Rural de Envigado (fs.24 y 25 Cuaderno 2º) en el cual se concluye, entre otras cosas:

“Debido a que la ocupación de cauce solicitada está ubicada sobre la quebrada La Zúñiga, límite entre dos Autoridades Ambientales, **Envigado y Medellín**, se procede a enviar oficio a **CORANTIOQUIA, Oficina Territorial Aburrá Sur, para que proceda a dar pautas legales y defina la Autoridad Ambiental que deba dar continuidad al trámite.** Si es la Secretaría del Medio Ambiente la definida para continuar con el trámite, se darán los términos de referencia para la ocupación del cauce.” (Resalta la Sala).

Aparentemente, pues, se repite, no se allegó solicitud alguna, los documentos fueron enviados por CORANTIOQUIA para dirimir un supuesto conflicto entre el municipio de Envigado como delegatario de ésta y el Municipio de Medellín, a fin de determinar la autoridad competente para tramitar y resolver sobre un permiso de ocupación de cauce en la zona de retiro de una quebrada.

3. ALEGATO DEL MUNICIPIO DE ENVIGADO.

La abogada de la Oficina Jurídica del Medio Ambiente del Municipio de Envigado manifiesta que *“Con relación a los expedientes remitidos por esta entidad para sea (sic) definida la autoridad ambiental en los mismos se concluye:[] En el expediente referenciado con el número SAE8-6003, esta autoridad es la competente para conocer del mismo, puesto que coherente con lo establecido en el folio de matrícula inmobiliaria 001-204259 , el predio donde se pretende desarrollar el proyecto urbanístico esta ubicado en jurisdicción del municipio de Envigado, y que acorde con las funciones de autoridad ambiental delegada por la Corporación Autónoma del Centro de Antioquia CORANTIOQUIA, por razón de la Resolución No 3710 del 14 de diciembre de 2000, esta entidad territorial es la autoridad ambiental legal y natural para conocer, tramitar y resolver sobre los permiso (sic) de ocupación de cauce de los proyectos u obras que se realizan en su jurisdicción”* (Resalta la Sala).

4. CONSIDERACIONES.

ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, adicionado por el artículo 4º de la Ley 954 de 2005, la Sala de Consulta y Servicio Civil es competente para dirimir los conflictos de competencia **negativos y positivos** que se presenten en cuanto a competencias administrativas.

Artículo 4º.- Conflictos de competencia.- Adiciónase el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo con el siguiente párrafo:

“Párrafo.- 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.

(...)(Resalta la Sala).

Para determinar la competencia en el caso bajo estudio es pertinente establecer antes cuáles son los requerimientos generales para la existencia de un conflicto de competencias administrativas de conocimiento de la Sala, de acuerdo con lo señalado en el artículo 4º de la ley 954 y los desarrollos doctrinarios al respecto.

i) Deben existir al menos dos entidades que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto .

Es necesario precisar que el conflicto de competencias se trata entre entidades, no entre funcionarios o dependencias de una misma entidad¹.

En efecto, el artículo 4º es claro al disponer que pueden presentarse dos clases de conflictos entre entidades públicas por razón del ejercicio de competencias administrativas:

Negativo: *“La entidad que se considere incompetente **remitirá la actuación** a la que estime competente; si esta también se considera incompetente **remitirá la actuación** a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado”* (Resalta la Sala).

Esto implica que las entidades se abstienen o se rehúsan a tramitar o asumir el conocimiento de un asunto específico, es decir, expresamente manifiestan su incompetencia para conocer de él y resolverlo.

Positivo: *“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.”* (Resalta la Sala).

El conflicto positivo se presenta entonces, 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.

En conclusión, condición indispensable para que surja un conflicto de competencia de los atribuidos a esta Sala, ya sea positivo o negativo, es la existencia de varias entidades que se manifiestan expresamente sobre su competencia para conocer el asunto².

ii) Que los organismos o entidades pertenezcan al orden nacional.

Por otra parte, la ley 954 de 2005 señaló en el artículo 4º el ámbito de competencia de la Sala de manera general; sin embargo, en su artículo 1º mantuvo las competencias asignadas a los Tribunales Administrativos en esta

¹ Ver, entre otros, Auto del 16 de marzo de 2006. Radicación No 11001030600020060000300. C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Radicación. Auto del 23 de marzo 2006.- Radicación No. 110010306000200600005 00. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

² Auto del 18 de mayo de 2006. Radicación No.: 110010306000200600051 00. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

materia³. Por ello, éstos siguen conociendo en única instancia y de manera privativa sobre los conflictos de competencias administrativas entre entidades públicas del orden Departamental, Distrital o Municipal o entre cualesquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción. Por tanto, a la Sala de Consulta corresponden los conflictos que se presenten entre **dos o más organismos o entidades públicas del orden nacional**⁴.

iii) El conflicto debe tener naturaleza administrativa.

El conflicto que se someta a conocimiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado debe versar exclusivamente sobre **asuntos administrativos**⁵, lo cual excluye el conocimiento de conflictos jurisdiccionales y legislativos⁶.

iv) El conflicto debe versar sobre un asunto concreto.

El procedimiento para definir los conflictos de competencias administrativas contenido en el Código Contencioso Administrativo, se instituyó para resolver casos concretos y no para absolver consultas de carácter general o definirlos en abstracto. En conclusión debe estar individualizada la actuación respecto de la cual se produce la controversia⁷.

³ “**Artículo 1º.** Readecuación temporal de competencias previstas en la ley 446 de 1998. El párrafo del artículo 164 de la ley 446 de 1998, quedará así: (...) **Los Tribunales Administrativos continuarán, en única y primera instancia, con el ejercicio de las competencias de que tratan los artículos 39 y 40**”. (Resalta la Sala).

⁴ Ver, entre otros, Auto del 21 de julio de 2005.-. Radicación No 11001-03-6-000-2005-00004-00. C.P. Gustavo Aponte Santos. Auto del 20 de febrero de 2006. Radicación No 110010306000200600001 00. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Auto del 27 de abril de 2006. Radicación No. 11001030600020060004100 C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo. Auto del 4 de mayo de 2006 Radicación No 110010306000200600042 00. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

⁵ En efecto, al revisar los antecedentes de la ley 954 de 2005, se encuentra que la intención del legislador era descongestionar la Sala Plena del Consejo de Estado y no derogar las competencias que sobre la materia tiene otras entidades. Señala el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 003 de 2004 Cámara, 194 de 204 Senado lo siguiente: “*Teniendo en cuenta que los conflictos de competencias entre autoridades administrativas positivas o negativas **no son asuntos de carácter judicial sino administrativo** y que el legislador en el artículo 88 del Código Contencioso-Administrativo ha encomendado su solución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, como si se tratara de una acción jurisdiccional, llamada "Acción de definición de competencias", los suscritos ponentes consideramos que el artículo debe ser derogado y que la reglamentación actual de dicha "acción" **debe ser modificada de acuerdo con su naturaleza jurídica; es decir, como un trámite administrativo**, que, como nos lo recuerda el autor de la iniciativa, **se ha convertido en un factor generador de congestión en la Sala**, con el agravante, se repite, de que estos conflictos no son de naturaleza jurisdiccional”* Tomado de la Gaceta del Congreso No 671 de 2004. Ver también Gaceta 129 de 2004 y Gaceta 49 de 2005.

⁶ Ver, entre otros, Auto del 23 de febrero 2006. Radicación No. 110010315000200100755 00. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Auto del 28 de junio de 2006.- Radicación No. 11001-03-06-000-2006-00065-00. C.P. Gustavo Aponte Santos

⁷ Ver, entre otros, Auto del 23 de agosto de 2005. Radicación No. 11001030600020050000800. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Auto del 26 de enero de 2006.-Expediente No. 11001-03-06-000-2005-00016-00. C.P. Gustavo Aponte Santos. Auto del 31 de agosto de 2005. Radicación No. 11001031500020050039800. C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

NO DEROGATORIA DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO DE AMBIENTE PARA RESOLVER CONFLICTOS EN EL SINA.

La Sala advierte que la ley 954 de 2005, **no derogó** expresa ni tácitamente las atribuciones asignadas por la ley 99 al Ministerio de Ambiente para resolver las discrepancias entre entidades del SINA, conforme al procedimiento allí previsto. Por tanto, es importante aclarar que la Sala no comparte la posición del Viceministerio de Ambiente⁸ que considera derogado el numeral 31 del artículo 5 de la ley 99 de 1993, el cual asigna al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial competencia para dirimir los conflictos y discrepancias que se presentan entre las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental SINA, por las siguientes razones:

La ley 99 de 1993, artículo 5.31, dice:

Ley 99 de 1993. "ARTICULO 5o. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente: (...)

31) 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; (...).

A su turno, el decreto 1220 de 2005, reglamentario de la ley 99 de 1993 en materia de licencias ambientales, en su artículo 11, fijó una competencia específica para resolver la "colisión o concurrencia de competencias" sobre el proyecto obra o actividad objeto de la licencia, así:

ARTÍCULO 11. DEFINICIÓN DE COMPETENCIAS. Cuando el proyecto, obra o actividad **se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, designará la autoridad ambiental competente para decidir sobre el otorgamiento de la licencia ambiental.**

En el acto de otorgamiento de la misma, la autoridad designada precisará la forma de participación de cada entidad en el proceso de seguimiento.

En todo, caso, una vez otorgada la licencia ambiental, el beneficiario deberá cancelar las tasas ambientales a la autoridad ambiental en cuya jurisdicción se haga el uso, aprovechamiento y/o vertimiento respectivo. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

PARÁGRAFO. Para los efectos de lo dispuesto en este artículo, **la autoridad ambiental a la cual se formule la solicitud de licencia ambiental o el interesado, si considera que existe colisión o concurrencia de competencias sobre el proyecto, obra o actividad, pondrá en conocimiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dicha situación, para que este designe dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a una de las autoridades ambientales competentes, como responsable de adelantar el procedimiento para el otorgamiento de la licencia ambiental.** (Resalta la Sala)

⁸ Ver concretamente Circular 2000-2-44595 expedida el 19 de mayo de 2006 por el Viceministro de Ambiente, dirigida a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las Autoridades Ambientales de los Centros Urbanos.

Como se observa, las normas transcritas atribuyen funciones de forma expresa y establecen competencias concretas, regidas por un procedimiento específico, que le confieren exclusividad al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial en la solución de dichas discrepancias o conflictos dentro del SINA.

Por lo anterior, es claro que cuando la ley 99 le otorgó esa competencia al Ministerio de Ambiente lo reconoció como la máxima autoridad coordinadora del conjunto de entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental,⁹ actividad en la que debe “establecer criterios y adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas”. Esta decisión legal encuadra bien dentro de los principios de la administración pública, pero es en esencia distinta al procedimiento de definición de competencias administrativas atribuido a la Sala de Consulta y Servicio Civil por la ley 954 de 2005. En efecto, tanto el contenido y la gama de asuntos que resuelve el Ministerio como la forma de decidirlos, son diferentes a los que define la Sala de Consulta, en los cuales deben cumplirse los requisitos aquí estudiados y no otros, para quedar habilitada para asumir su conocimiento.

Así las cosas, aprovecha la Sala, para exhortar a las autoridades ambientales a ejercer sus atribuciones para resolver las discrepancias administrativas contemplada en las normas citadas, atendiendo de esta forma, a los principios rectores de la función administrativa (Art. 209 C.N) que imponen exigencias, responsabilidades y deberes permanentes a todos los entes públicos, sin que estos puedan declinar de forma transitoria o singular esas obligaciones.

5. CASO CONCRETO.

En el presente caso, basta señalar que conforme lo precisó la Sala en el capítulo anterior de acuerdo con lo señalado en el numeral 31 del artículo 5º de la ley 99 de 1993 y en el artículo 11 del decreto 1220 de 2005, normas vigentes sobre la materia, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial decidir sobre los conflictos y discrepancias que se presentan entre las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental SINA, en especial frente al seguimiento ambiental o el otorgamiento de licencias. En virtud de lo anterior no puede esta Sala conocer del asunto presentado a título de conflicto de competencias administrativas, pues dadas sus características y las entidades involucradas, la competencia se radica en ese Ministerio.

Adicionalmente, la Sala observa que conforme al alegato presentado por la Alcaldía de Envigado, ésta manifestó ser la competente para tramitar y resolver sobre los permisos de ocupación del cauce de la Quebrada Zúñiga, asunto sobre el cual parecía girar la controversia. Luego, también por sustracción de materia, en la actualidad ni siquiera existe discrepancia sobre la cual pronunciarse.

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

⁹ Ley 489 de 1998. “**ARTICULO 42. SECTORES ADMINISTRATIVOS.** El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley definan como adscritas o vinculadas a aquellos según correspondiere a cada área”.

“**ARTICULO 43. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS.** El Gobierno Nacional podrá organizar sistemas administrativos nacionales con el fin de **coordinar** las actividades estatales y de los particulares. Para tal efecto preverá los órganos o entidades a los cuales corresponde desarrollar las actividades de dirección, programación, ejecución y evaluación”. (Resalta la Sala).

Ver también artículo 44.

RESUELVE:

Primero.- INHIBIRSE para conocer del asunto planteado a título de conflicto de competencias.

Segundo.- ENVÍAR la actuación original a la Alcaldía de Envigado y copia al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Tercero.- Comuníquese esta decisión a la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO
Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE

LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Secretaria de la Sala