

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Ministerio del Medio Ambiente y CAR Regional Cundinamarca / CONFLICTO POSITIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Autoridad competente para expedir licencia ambiental a proyecto de gran minería / LICENCIA AMBIENTAL - Autoridad competente para expedirla en consideración al peso del material por explotar / PROYECTOS DE GRAN MINERIA - Competencia del Ministerio del Medio Ambiente para otorgar licencia ambiental / EXPLOTACION MINERA - Autoridad competente para expedir licencia ambiental en consideración al peso del material a explotar. Aplicación de estándares de peso en banco

Corresponde a la Sala determinar la entidad competente para tramitar y resolver el otorgamiento de la licencia ambiental del proyecto de explotación minera localizado en el Cerro Negro, Vereda los Alpes del Municipio de Albán, de propiedad de la Empresa Paz de Río S.A. El artículo 51 de la ley 99 de 1993, determina las entidades competentes para el otorgamiento de la licencia ambiental. Esta ley reserva de manera privativa al Ministerio del Medio Ambiente, la competencia para otorgar licencias ambientales en algunos casos en particular, entre ellos, cuando se trata de la “ejecución de proyectos de gran minería” y en relación con la competencia de las Corporaciones Autónomas faculta al Gobierno Nacional para que por medio de reglamento establezca los casos en que otorgarán las licencias ambientales y aquellos en que se requiere de estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas. El concepto de proyectos de gran minería fue inicialmente entendido por el Decreto 1753 de 1994 artículo 7.2, como la exploración, montaje, producción, beneficio, almacenamiento, acopio, transporte, fundición, procesamiento y transformación de minerales, de conformidad con las definiciones y la clasificación de la gran minería contenidas en el Código de Minas. Ante la supresión de tal categoría en el nuevo Código de Minas expedido por la ley 685 de 2001, la remisión a dicho estatuto fue sustituida en el Decreto 1728 de 2002 por el peso del material explotado. Ni la ley ni el reglamento determinan la autoridad a la que corresponda establecer el peso en toneladas de un proyecto, ni los parámetros de conversión, ni la exigencia para el solicitante de expresarlo en tal categoría de medición adoptada por la reglamentación para establecer la competencia de las autoridades ambientales. Es claro que el peso del material depende en cada caso de sus características particulares y específicas y del estado en que se encuentre. Siendo esto así, debe tenerse en cuenta, que la función de las autoridades ambientales consiste en proteger el medio ambiente y “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”, por ello la gestión administrativa que cumplen se surte sobre toda obra, actividad o proyecto, independientemente de las utilidades o aprovechamientos posteriores de los recursos naturales o de las características del material, pues lo jurídicamente relevante para garantizar la protección del medio ambiente, es la alteración, modificación o impacto que sobre éste se cause por la obra, actividad o proyecto. Siguiendo el anterior criterio, Encuentra la Sala que guarda mayor armonía con las finalidades de la función pública ambiental y con la razón de ser de la exigencia de la licencia ambiental, esto es, la protección del medio ambiente y el control de cualquier obra o actividad que puede afectarlo o causar impacto negativo sobre él, la conversión de la medida de explotación del proyecto ha de realizarse teniendo en cuenta el peso del material a explotar en el sitio, de modo que a la medida de volumen contenida en el Estudio de Impacto Ambiental, deben aplicarse los estándares de peso en banco, es decir en su estado natural, y no en suelto, esto es, el correspondiente a la explotación y, en consecuencia, en el caso sub examine por ser el peso del total del material, superior a 600.000 toneladas año, la competencia para tramitar y expedir la licencia ambiental es del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

CONFLICTO DE COMPETENCIA EN MATERIA AMBIENTAL - Competencia del Ministerio del Medio Ambiente para solucionarlos / MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE - Competencia para solucionar conflictos de competencia en materia ambiental / LICENCIA AMBIENTAL - Competencia del Ministerio del Medio Ambiente para resolver conflictos de competencia. Ley 99 de 1993 / EXPLOTACION MINERA - Proyecto que se encuentra en jurisdicción de dos autoridades ambientales: competencia del Ministerio del Medio Ambiente para determinar autoridad que debe otorgar licencia ambiental

Independientemente de los diferentes factores técnicos y fácticos que pueden considerarse para realizar la conversión de una medida de volumen a una medida de peso, con diversos resultados y con la consecuencia de determinar la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de la licencia, la ley 99 de 1993, dentro del contexto de la organización del Sistema Nacional Ambiental y con fundamento en el carácter de organismo rector de la gestión ambiental que ostenta el Ministerio y tener la mayor jerarquía de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional Ambiental, le asigna al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la función de resolver los conflictos que se presenten en la aplicación del régimen. En similares términos el decreto 1220 de 2005 le atribuye funciones al Ministerio para designar la autoridad ambiental competente a la que corresponde el otorgamiento de la licencia ambiental, cuando un proyecto, obra o actividad se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales. En el presente caso, es claro que se presenta una discrepancia entre la CAR y el Ministerio, en torno a los criterios técnicos que deben aplicarse para establecer el tonelaje del proyecto Cerro Negro, con efectos en la determinación de la entidad competente para otorgar la licencia ambiental, de manera que conforme al artículo 5° de la Ley 99 de 1993, corresponde al Ministerio dirimir la controversia, fijar criterios y adoptar las decisiones correspondientes, como en efecto lo ha hecho en el curso de la actuación mediante las Resoluciones 1279 de 2004 y 374 de 2005 y en su intervención ante esta Sala, y en consecuencia, la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de la licencia ambiental es el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

Bogotá, D. C., once (11) de agosto de dos mil cinco (2005)

Radicación número: 11001-03-06-000-2005-00005-00(C)

Actor: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA

Demandado: MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL

Procede la Sala de Consulta y Servicio Civil a resolver el conflicto positivo de competencias administrativas entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

con el fin de determinar la competencia para tramitar y expedir la licencia ambiental de un proyecto de explotación minera en el Municipio de Albán–Cundinamarca, solicitada por la empresa Cementos Paz de Río S. A..

I. Antecedentes

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, quien plantea el conflicto de competencias, expone los siguientes antecedentes:

1. La sociedad CEMENTOS PAZ DE RIO S.A. solicitó el 12 de febrero de 1998 a la CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR, los términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental del proyecto de explotación minera localizado en el CERRO NEGRO, Vereda Los Alpes del Municipio de Albán - Cundinamarca, como un proyecto de **mediana minería**.

2. La C.A.R. inició la actuación administrativa el 25 de junio de 1998 –Expediente No 1848– e inmediatamente requirió a la Sociedad Paz de Río S.A. la presentación del estudio de impacto ambiental.

3. El 16 de marzo de 1999 la Sociedad Cementos Paz de Río allegó a la CAR copia del acto administrativo mediante el cual el Ministerio de Minas y Energía aprobó el informe de exploración, reclasificó el proyecto en el rango de **gran minería** y solicitó el envío del expediente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En atención a lo solicitado, la CAR mediante auto No 278 el 21 de abril de 1999, envía el expediente al Ministerio con el fin de que éste asuma el conocimiento de la actuación, con fundamento en el artículo 7° del decreto 1753 de 1994 que otorgaba competencia privativa al Ministerio para expedir la licencia ambiental en los casos de ejecución de proyectos de **gran minería**, de conformidad con las definiciones y la clasificación de gran minería contenidas en el Código de Minas.

4. La Dirección de la CAR, inicialmente en audiencia pública celebrada el 16 de junio de 2004 en el Municipio de Albán y, posteriormente en forma escrita mediante comunicación del 18 de junio de 2004 dirigida a la señora Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, afirmó la competencia ambiental de la CAR, invocando entre otros argumentos que el decreto 1180 de 2003 (art. 9°), entonces vigente, establecía la competencia del Ministerio para el otorgamiento de licencia ambiental para explotaciones iguales o mayores a 600.000 toneladas año y la competencia de la CAR cuando la explotación proyectada fuese menor a esta cifra.

5. En respuesta a la solicitud de la CAR, el Ministerio declara mediante Resolución 1279 de noviembre 2 de 2004 que el competente para continuar con el trámite de licencia ambiental para el proyecto minero de CERRO NEGRO presentado por la Sociedad Cementos Paz de Río S.A., es el propio Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con fundamento en que la producción programada es superior a las 600.000 toneladas año.

6. Contra esta Resolución la CAR interpone el 3 de diciembre de 2004 recurso de reposición, argumentando que los parámetros de medición del Ministerio son equivocados, lo que permite obtener un valor superior al real y que, en criterio de la CAR, la producción proyectada no supera las 600.000 toneladas al año, de acuerdo con los datos aportados en el Estudio de Impacto Ambiental presentado por Paz de Río S. A..

7. Mediante Resolución 374 de marzo 17 de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial resolvió el recurso de reposición, reiterando que el proyecto supera en producción las 600.000 toneladas y, en consecuencia, la competencia corresponde a ese Ministerio.

8. En el anterior estado, la CAR somete la actuación a conocimiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para que este organismo resuelva el conflicto positivo de competencias suscitado entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

De otra parte, debe señalarse que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al intervenir en el trámite del presente conflicto de competencias, informa de la manifestación de la Empresa Paz de Río S. A. de incrementar la producción proyectada a 630.000 m³/año, con el fin de atender la demanda de materiales en la ciudad de Bogotá.

II. Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil y Trámite.

Conforme al artículo 4° de la ley 954 de 2005, por medio del cual se adicionó un párrafo al artículo 33 del Código Contencioso Administrativo - el cual forma parte del Capítulo Octavo del Título Primero sobre Actuaciones Administrativas - y se derogó el artículo 88 del mismo Código - que formaba parte del Título XI sobre medios de control jurisdiccional de los actos administrativos -, corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolver los conflictos de competencia cuando dos entidades administrativas se consideran competentes para conocer y definir una determinada actuación, como ocurre en el presente caso en el que tanto la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, estiman que les corresponde tramitar y expedir la licencia ambiental del proyecto de explotación minera en el Municipio de Albán - Cundinamarca, solicitada por la empresa Cementos Paz de Río S. A..

La actuación fue sometida a consideración de la Sala por la CAR mediante escrito presentado el 14 de julio de 2005 (folios 1 a 20 del Cuaderno 1), fijado en lista por el término de tres (3) días para que las entidades en conflicto y las personas que tuvieran interés en el asunto presentaran sus alegatos o consideraciones, oportunidad de la que sólo hizo uso el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante escrito radicado en la Secretaría de la Sala el 25 de julio de 2005 (folios 23 a 44). Cumplido lo anterior, procede la Sala a decidir el conflicto de competencia positivo que le ha sido planteado.

III. Consideraciones de la CAR

La CAR sustenta su posición en los argumentos que se sintetizan de la siguiente manera:

1. El proyecto de explotación minera localizado en el CERRO NEGRO Vereda los Alpes del Municipio de Albán - Cundinamarca y de propiedad de Paz de Río S.A., se encuentra ubicado en jurisdicción de la CAR determinada por el artículo 33 de la ley 99 de 1993 y, por tanto, es la autoridad ambiental legal y natural al lugar donde se pretende ejecutar el proyecto minero. En este territorio ejerce las funciones previstas por el artículo 31 de la ley 99 de 1.993 como autoridad ambiental (numeral 2°), así como la competencia para la evaluación, control y

seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, función que comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental (numeral 11). Estas competencias implican para la Corporación, no sólo la vigilancia del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad y el manejo adecuado de los suelos, sino la aplicación de normas técnicas que eviten la pérdida o degradación del medio ambiente y los recursos naturales.

La CAR, en su condición de autoridad ambiental regional, le compete estudiar y tramitar la licencia ambiental del mencionado proyecto minero, planeado en una zona de gran importancia ecológica catalogada como de recuperación y que la CAR conoce por su continua actuación en la misma.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, encargado básicamente de formular políticas y regulaciones generales para el saneamiento y conservación del medio ambiente a nivel nacional y de evaluar estudios ambientales y expedir o negar licencias en los casos privativamente establecidos en el artículo 52 de la ley 99 de 1993, que para el caso minero equivalen a explotaciones mineras de materiales de construcción iguales o mayores a 600.000 toneladas/año, no es la autoridad ambiental competente para el trámite del proyecto de CERRO NEGRO, el cual tiene unos volúmenes de explotación menores de 600.000 toneladas/año y, por tanto, la competencia es exclusiva de la CAR.

2. El proyecto se encuentra dentro del Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables del Sector Salto de Tequendama - Cerro Manjui - Acuerdo 43 de 1999 - expedido por la Car. Estos Distritos son definidos por el decreto 1974 de 1989 como un espacio de la biosfera que por razones de factores ambientales o socioeconómicos se delimita para que dentro del principio de desarrollo sostenible se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables en las actividades económicas que allí se adelanten. El Acuerdo 43 establece la adopción de un Plan de Manejo que debe aprobar el Consejo Directivo de la CAR y que debe responder a criterios formulados por el Comité de Concertación conformado por los representantes de los propietarios de los predios, las autoridades municipales y los delegados de la CAR.

Afirma la Corporación, que corresponde a ella el manejo especializado del Distrito de Manejo Integral dentro del cual se encuentra incluido el terreno donde se pretende ejecutar el proyecto minero de Cerro Negro.

3. Asimismo considera la CAR, que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cometió errores en el cálculo de la producción anual del proyecto minero al presumir que el proyecto va a tener una producción de más de 600.000 toneladas al año, apreciación que no comparte la CAR, pues en su concepto el Ministerio calculó las cifras de producción sin analizar los datos aportados por la Empresa Cementos Paz de Río S. A. en su estudio de impacto ambiental, en el que se suministra información de producción del material en banco (es decir cuando aún no se ha desprendido del terreno, se encuentra confinado en la tierra o antes de ser explotado), por lo que obtiene un valor superior al real, ya que el peso unitario del material suelto (1,6 toneladas por metro cúbico) es inferior al peso del material en banco (2,44 toneladas por metro cúbico).

Agrega que el Estudio de Impacto Ambiental indica que los 30.000 metros cúbicos de producción mensual de agregados, corresponden a material suelto (pag. 92 del

E. I. A.) y que para la conversión de la producción de volumen a peso en toneladas, se debe considerar el peso unitario del material suelto seco -el cual estima en 1,6 toneladas por metro cúbico-, y no del material en banco, de manera que el cálculo sería: 30.000 metros cúbicos/mes X 12 meses X 1,6 toneladas x metro cúbico (densidad de material suelto seco) = producción de 576.000 toneladas / año (para material suelto como se indica en el E. I. A.).

En consecuencia, por ser inferior a 600.000 toneladas/año, la competencia para tramitar y expedir la licencia ambiental corresponde a la CAR.

IV. Consideraciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Al recorrer el traslado dentro de la actuación del conflicto de competencias, el Ministerio señala que el asunto consiste en la forma de realizar la medición del material que se va a explotar y que dicha entidad al resolver el recuso de reposición contra la Resolución No 1279 de noviembre 2 de 2004 –mediante la Resolución No 374 de marzo 17 de 2005– y en el Informe Técnico N° 117 de enero 18 de 2005, establece las razones de su actuación, que se resumen así:

1. Las licencias ambientales establecidas en el Título VIII de la ley 99 de 1993 están reglamentadas mediante el decreto 1220 de 2005, derogatorio del decreto 1180 de 2003. El artículo 8° del decreto 1220 atribuye al Ministerio competencia para otorgar o negar la licencia para proyectos, obras o actividades en el sector minero, tratándose de materiales de construcción, cuando la explotación de mineral proyectada sea igual o mayor a 600.000 toneladas /año. Si es inferior a esta producción, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.

2. El Ministerio de Ambiente es una autoridad ambiental y su función se relaciona directamente con el impacto que puede llegar a tener la actividad humana sobre los recursos naturales, por lo que es lógico que para realizar la conversión se tome el peso de los materiales que se van a extraer desde su origen, es decir, en banco, antes de ser extraídos.

3. Cementos Paz de Río S. A. presenta el Estudio de Impacto Ambiental estableciendo la proyección del material a extraer de 30.000 metros cúbicos de agregados sueltos al mes y 22.800 metros cúbicos por mes en banco, por lo tanto, debe hacerse la conversión respectiva, es decir, establecer a cuantas toneladas año equivalen 22.800 m³/mes, que corresponden a 273.600 m³ en banco a explotar por año, siendo necesario aplicar el peso de materiales in situ.

Afirma que la CAR realiza un procedimiento de cálculo donde sólo considera el peso de la arena suelta seca y arena compacta húmeda cuando es material suelto, y establece el promedio de 1,6 que multiplicado por las 30.000 m³/mes y por 12 meses, equivaldría a 576.000 ton/año. Estima que este procedimiento de cálculo es erróneo, pues no considera el peso de los materiales antes de ser extraídos –en banco– que es el que debe tener en cuenta la autoridad ambiental para verificar el impacto respectivo; además, dice el Ministerio. La CAR sólo considera el peso de la arena suelta seca y compacta húmeda, dejando de lado el peso de las gravas para la obtención del peso promedio. El haberse considerado el peso correspondiente a las gravas secas y húmedas, en estado suelto, daría 1.7425 Kg/cm³ que multiplicado por 30.000 m³/mes, si se considerara la posición de la CAR al tomar sólo la producción de material suelto, correspondería a 627.300 ton/año, por lo que el Ministerio tendría competencia.

4. En relación con la localización del proyecto minero dentro del Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables del Sector Salto de Tequendama, manifiesta el Ministerio que la CAR no ha establecido el Plan Integral de Manejo a que se refiere el artículo 5° del Acuerdo 43 de 1999 y que deberá contener los objetivos, programas y proyectos a desarrollar en el distrito, por lo que se desconoce cuales actividades se pueden realizar en la zona.

5. Por último, pone en conocimiento de la Sala que “la Empresa Cementos Paz de Río, presentó solicitud ante este Ministerio y ante la autoridad minera, para aumentar la producción proyectada a 630.000 m³/año, para atender la demanda de estos materiales en Bogotá, por lo que esta producción en m³ no debe dejar ninguna duda acerca de la competencia de este Ministerio para tramitar la respectiva licencia ambiental” (folio 28).

V. Consideraciones de la Sala

Corresponde a la Sala determinar la entidad competente para tramitar y resolver el otorgamiento de la licencia ambiental del proyecto de explotación minera localizado en el CERRO NEGRO - Vereda los Alpes del Municipio de Albán - Cundinamarca, de propiedad de la Empresa Paz de Río S.A.

1. Competencia para expedir la Licencia Ambiental. El ordenamiento constitucional consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y correlativamente impone al Estado los deberes de proteger su diversidad e integridad, salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación ambiental, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de **prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental**. Del mismo modo prevé como un deber de la persona y del ciudadano el de proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (artículos 79, 80, 95.8 de la C. P.).

Con el fin de hacer efectivo el derecho a un ambiente sano, el legislador expidió la Ley 99 de 1993 mediante la cual se fijaron los principios generales de la política ambiental dentro del propósito general de asegurar el desarrollo sostenible de los recursos naturales, proteger y aprovechar la biodiversidad del país y garantizar el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (art. 1°.), se creó el Ministerio del Medio Ambiente - hoy de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - como el **organismo rector de la gestión ambiental** correspondiéndole definir las políticas y regulaciones a las que queda sometida la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente (art. 2°) y se reorganizaron las entidades de la administración pública encargadas de la gestión y conservación del medio ambiente, las cuales forman parte del Sistema Nacional Ambiental - SINA, **integrado jerárquicamente en orden descendente** por el Ministerio del Medio Ambiente (hoy de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial), las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos y Distritos o Municipios (art. 4° parágrafo).

Como instrumento para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, el artículo 49 de la ley 99 exige licencia ambiental para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los

recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

Se entiende por licencia ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la **ejecución de una obra o actividad**, sujeta al cumplimiento, por el beneficiario de la licencia, de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada (art. 50).

Determina la ley en su artículo 51, las entidades competentes para su otorgamiento:

“Ley 99 de 1.993 Art. 51. COMPETENCIA. Las Licencias Ambientales serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta Ley.

En la expedición de las licencias ambientales y para el otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones se acatarán las disposiciones relativas al medio ambiente y al control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico, expedidas por las entidades territoriales de la jurisdicción respectiva.”

La ley reserva de manera privativa al Ministerio la competencia para otorgar licencias ambientales en algunos casos en particular, entre ellos, cuando se trata de la “ejecución de proyectos de gran minería” (art. 52.2) y en relación con la competencia de las Corporaciones Autónomas faculta al Gobierno Nacional para que por medio de reglamento establezca los casos en que otorgarán las licencias ambientales y aquellos en que se requiere de estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas (art. 53), todo ello en armonía con las funciones que la misma ley le confiere a tales entidades para realizar la evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. (art. 31.11).

El concepto de proyectos de gran minería fue inicialmente entendido por el reglamento -decreto 1753 de 1994 art. 7.2- como la exploración, montaje, producción, beneficio, almacenamiento, acopio, transporte, fundición, procesamiento y transformación de minerales, de conformidad con las definiciones y la clasificación de la gran minería contenidas en el Código de Minas.

Ante la supresión de tal categoría en el nuevo Código de Minas expedido por la ley 685 de 2001, la remisión a dicho estatuto fue sustituida en el decreto 1728 de 2002 por el peso del material explotado, al precisar que correspondía al Ministerio de manera privativa, otorgar licencia cuando se tratara de:

“Materiales de Construcción: Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 600.000 toneladas/año” (art. 8°. 2. b), y a las Corporaciones cuando la explotación proyectada de mineral sea menor a 600.000 toneladas/año (art. 9°. 1. b)”.

Igual regulación mantuvo el decreto 1180 de 2003 y el decreto 1220 de 2005 actualmente vigente, que expresa:

DECRETO 1220 de 2.005.ART.8o. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

(...)

2. En el sector minero:

La explotación minera de:

(...)

b) **Materiales de construcción:** Cuando la explotación de mineral proyectada sea mayor o igual a 600.000 toneladas/año;”

Correlativamente corresponde a las Corporaciones Autonomas Regionales otorgar la licencia cuando la explotación minera proyectada sea menor a 600.000 toneladas año (art. 9°.1°. b), de manera que conforme al régimen legal y reglamentario la competencia del Ministerio y de las Corporaciones se encuentra claramente delimitada en razón del peso del material explotado, y por ello, este mismo precepto señala que la Corporaciones y demás *“autoridades ambientales no tendrán las competencias señaladas en el presente artículo, cuando los proyectos, obras o actividades formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”* (párrafo 4°).

Como puede advertirse, ni la ley ni el reglamento determinan la autoridad a la que corresponda establecer el peso en toneladas de un proyecto, ni los parámetros de conversión, ni la exigencia para el solicitante de expresarlo en tal categoría de medición adoptada por la reglamentación para establecer la competencia de las autoridades ambientales.

Es claro que el peso del material depende en cada caso de sus características particulares y específicas y del estado –sólido, seco o húmedo- en que se encuentre.

Siendo esto así, debe tenerse en cuenta, en primer término, que la función de las autoridades ambientales consiste en proteger el medio ambiente y **“prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”**, por ello la gestión administrativa que cumplen se surte sobre toda obra, actividad o proyecto, independientemente de las utilizaciones o aprovechamientos posteriores de los recursos naturales o de las características del material, pues lo jurídicamente relevante para garantizar la protección del medio ambiente, es la alteración, modificación o impacto que sobre éste se cause por la obra, actividad o proyecto.

Siguiendo el anterior criterio, encuentra la Sala que guarda mayor armonía con las finalidades de la función pública ambiental y con la razón de ser de la exigencia de la licencia ambiental, esto es, la protección del medio ambiente y el control de cualquier obra o actividad que puede afectarlo o causar impacto negativo sobre él, la conversión de la medida de explotación del proyecto ha de realizarse teniendo en cuenta el peso del material a explotar en el sitio, de modo que a la medida de volumen contenida en el Estudio de Impacto Ambiental, deben aplicarse los estándares de peso en banco, es decir en su estado natural, y no en suelto, esto es, el correspondiente a la explotación y, en consecuencia, en el caso *sub examine* por ser el peso del total del material - compuesto por gravas y arenas - superior a 600.000 toneladas año, la competencia para tramitar y expedir la licencia ambiental es del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

De otra parte, deben reconocerse efectos jurídicos a la manifestación de la empresa Cementos Paz de Río solicitante de la licencia, formulada tanto ante la autoridad minera como ante el Ministerio de Ambiente (folios 28, 39 y 42 - punto

3.7 del Cuaderno No 1), indicando que pretende aumentar la producción proyectada a 630.000 m3/año, con el fin de atender la creciente demanda de materiales de construcción de Bogotá, lo cual según el concepto técnico del Ministerio No 117 de enero 18 de 2005 (folio 39), supera las 600.000 toneladas.

2. Previsión legal para solucionar conflictos de competencia en materia ambiental. Independientemente de los diferentes factores técnicos y fácticos que pueden considerarse para realizar la conversión de una medida de volumen a una medida de peso - como pueden ser las características o el estado seco o húmedo de los materiales -, con diversos resultados y con la consecuencia de determinar la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de la licencia, la ley 99 de 1.993, dentro del contexto de la organización del Sistema Nacional Ambiental - SINA - y con fundamento en el carácter de organismo rector de la gestión ambiental que ostenta el Ministerio y tener la mayor jerarquía de las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional Ambiental (arts. 2° y 4° párrafo), le asigna al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la función de resolver los conflictos que se presenten en la aplicación del régimen, en los siguientes términos:

“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 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”.

En similares términos el decreto 1220 de 2005 le atribuye funciones al Ministerio para designar la autoridad ambiental competente a la que corresponde el otorgamiento de la licencia ambiental, cuando un proyecto, obra o actividad se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales (art. 11).

En el presente caso, es claro que se presenta una discrepancia entre la CAR y el Ministerio, en torno a los criterios técnicos que deben aplicarse para establecer el tonelaje del proyecto Cerro Negro, con efectos en la determinación de la entidad competente para otorgar la licencia ambiental, de manera que conforme al precepto legal transcrito, corresponde al Ministerio dirimir la controversia, fijar criterios y adoptar las decisiones correspondientes, como en efecto lo ha hecho en el curso de la actuación mediante las Resoluciones No 1279 de 2004 y 374 de 2005 y en su intervención ante esta Sala, y en consecuencia, la autoridad ambiental competente para el otorgamiento de la licencia ambiental es el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

3. Distrito de Manejo Integrado –Acuerdo 43 de 1999 de la CAR-. Ahora bien, el hecho de que el proyecto de explotación denominado CERRO NEGRO se encuentre dentro del Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables del Sector Salto de Tequendama - Cerro Manjui -Acuerdo 43 de 1999- expedido por la CAR, no tiene efecto alguno frente a la asignación de competencias dispuesta por la ley para el otorgamiento de la licencia ambiental - más aún si no se ha expedido el Plan de Manejo Integrado- y , por ello, el artículo 7° del mismo Acuerdo 43 dispone que toda obra, actividad o proyecto de infraestructura y la realización actividades económicas de impacto ambiental dentro del Distrito de Manejo Integrado requerirá licencia ambiental o permiso de aprovechamiento conforme a los artículo 49 y 50 de la ley 99 y al decreto 1753 de 1994 - hoy decreto 1220 de 2005 - ya analizados.

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

RESUELVE:

1° Declarar que la entidad competente para tramitar y resolver sobre el otorgamiento de la licencia ambiental del proyecto de explotación minera localizado en el CERRO NEGRO, Vereda Los Alpes de Municipio de Albán - Cundinamarca, de propiedad de la Empresa Paz de Río S. A., es el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

2° Comuníquese esta decisión a Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR y al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

GUSTAVO E. APONTE SANTOS
Presidente de la Sala

ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO FLAVIO A. RODRIGUEZ ARCE

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO