

2100

Bogotá D.C., jueves, 21 de octubre de 2021

20212100073212

Al responder cite este Nro.
20212100073212

Doctor

WILBER JAIRO VALLEJO BOCANEGRA

Director Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

atencionalciudadano@minagricultura.gov.co wilber.vallejo@minagricultura.gov.co

Avenida Jiménez N°. 7A - 17

La Ciudad

Asunto: Concepto jurídico- Conflictos de competencia en materia ambiental-

Respetado doctor Vallejo Bocanegra, cordial saludo.

En cumplimiento de los compromisos acordados en la mesa de técnica realizada el pasado 12 de octubre de los corrientes sobre el estado ambiental del Proyecto de Adecuación de Tierras del Triángulo del Tolima, en la que se abordó principalmente la situación de las licencias ambientales otorgadas al mismo, esta Oficina procede a emitir el concepto jurídico solicitado sobre los conflictos de competencia en materia ambiental.

I. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS

Es pertinente señalar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural, en virtud de la función asignada mediante el numeral 8 del artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015, son orientaciones de carácter general que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares.

En cuanto a su alcance, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2015, los conceptos jurídicos no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de la normatividad vigente.

II. ANTECEDENTES

El presente concepto se origina con ocasión del análisis al oficio con radicado 1300-E2-027602 del 18 de agosto de 2021 emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –MADS-, mediante el cual se pronunció frente a la solicitud presentada por CORTOLIMA a través comunicación con radicado 16829 del 09 de octubre de 2020, en la que peticionó lo siguiente:

“Se sirva emitir concepto por medio del cual se determine a cargo de que entidad corresponde la competencia para continuar conociendo los trámites relacionados con las Licencias Ambientales de las Resoluciones N° 1043 del 12 de junio de 1997 y Resolución 2710 de 2006, y en general el conocimiento de todas las actuaciones derivadas del proyecto Distrito de Riego Triángulo del Tolima”.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en respuesta a la anterior solicitud, manifestó carecer de competencia para determinar cuál autoridad debe resolver un presunto conflicto de competencia suscitado entre CORTOLIMA y el ANLA, respecto del Proyecto Distrito de Riego Triángulo del Tolima, que cuenta con actos administrativos expedidos por CORTOLIMA y en su momento por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy de conocimiento de la ANLA conforme con el Decreto- Ley 3573 de 2011), al considerar que corresponde al Consejo de Estado- Sala de Consulta y Servicio Civil-, conocer y resolver sobre posibles conflictos administrativos de competencia.

Dicha Cartera Ministerial, fundamentó su posición en una providencia proferida por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de fecha 22 de octubre de 2015 con número de radicación: 11001-03-06-000-2015-0053, mediante la cual resolvió un conflicto negativo de competencias, suscitado entre la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge – CVS y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, por tratarse *“de un conflicto de competencia administrativa que se debe decidir con base en el principio de legalidad”*.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Para desarrollar el presente concepto jurídico, resulta necesario citar los siguientes fundamentos legales y jurisprudenciales aplicables al tema objeto de análisis.

La competencia funcional por parte de las autoridades administrativas es una manifestación concreta del principio de legalidad que orienta al Estado Social de Derecho, pero en desarrollo práctico de la actividad de la Administración Pública puede presentarse que dos o más entidades se consideren competentes para adelantar una determinada actuación -conflicto positivo de competencias- o que, por el contrario, todas

las autoridades involucradas se consideren incompetentes -conflicto negativo de competencias-.

El artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA- condensa normativamente la figura del conflicto de competencia administrativa en los siguientes términos:

“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 ésta 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 o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con las autoridades de orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado (...)”

Por su parte, el artículo 112 numeral 10° del mismo estatuto, establece que corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado “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 o de un solo Tribunal administrativo”.

Este procedimiento especial regulado en el artículo 39 ya citado, para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión de la competencia.

Por otra parte, el numeral 31 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2° numeral 9 del Decreto 3570 de 2011, establecen una competencia especial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para conocer de los conflictos entre las entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y le atribuyen la facultad de dirimir las discrepancias de orden técnico y ambiental que se susciten entre tales entidades, tal y como se desprende del contenido de los textos normativos:

Ley 99 de 1993. Artículo 5. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio de 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 los 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”.

Decreto 3570 de 2011. Artículo 2. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el 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 o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente”.

En torno a esta competencia especial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para dirimir las discrepancias de carácter técnico y ambiental entre entidades del SINA, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en providencia del 22 de octubre de 2015 con radicación No11001-03-06-000-2015-0053, referida en el acápite de antecedentes, haciendo una interpretación sistemática de las disposiciones legales citadas en precedencia, expresó:

“ (...) la atribución legal con la cual está investido el ministerio no corresponde a la solución de conflictos de competencias administrativas en las cuales se define con base en el principio de legalidad del asunto, sino que corresponde a las definiciones que atañen al uso, manejo y aprovechamiento del medio ambiente y a las diferencias que surjan entre las entidades pertenecientes al SINA para la aplicación de las normas o políticas de naturaleza técnica sobre el particular.

En efecto, las normas analizadas se encargan del asunto técnico ambiental para la debida conducción de los recursos y del ambiente, tanto en el contexto que se presenta al inicio de la norma, como en la cualificación que restringe su alcance al final. Los conflictos a los cuales hace referencia la norma atañen a discrepancias, es decir, diferencias de criterio u opinión sobre cuál disposición legal o reglamentaria resulta aplicable al interior del SINA o cuál política debe ser privilegiada respecto de un caso ambiental concreto. (resaltos y negrillas fuera del texto original).

Más adelante concluye la Sala que “los conflictos a los que aluden los textos analizados hacen referencia a que el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible decidirá

cuál debe ser la norma o política técnica aplicable a un caso cuando quiera que diferentes entidades de SINA no encuentren acuerdo acerca de este punto, pero no aluden tales textos legales a que el ministerio esté llamado a resolver el conflicto jurídico que se presenta respecto de quién será la autoridad que legalmente tiene la competencia administrativa para conocer de un asunto, puesto que esa función corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de conformidad con los artículos 39 y 112, numeral 10 del CPACA”.

Bajo la anterior línea argumentativa, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado **“reiteró su posición de reconocer la competencia del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible para dirimir discrepancias o diferencias de orden técnico entre las entidades que conforman el SINA,** mientras que en relación con los conflictos de competencia administrativa propiamente dichos, es decir, aquellos en los cuales se debe decidir con base en el principio de legalidad, aclarará que corresponde conocer de ellos a la Sala de Consulta y Servicio Civil.” (resaltos y subrayas nuestras)

IV. CASO CONCRETO

Analizada la solicitud de concepto presentada por CORTOLIMA ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se evidencia que su interés en generar un conflicto de competencia, corresponde con la función especial que le otorgó a dicho Ministerio el numeral 31 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993 que dispone: “31) *Dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que 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 renovables o del medio ambiente*”; al considerar que las dos licencias ambientales del Proyecto se encuentran inconexas, entre otras razones, al parecer por haberse obviado, los impactos ambientales y medidas de manejo para aspectos como el trasvase que se realiza desde el Río Saldaña hacia el Río Chenche, destacando la importancia de proteger o amparar un recurso natural renovable.

En ese orden de ideas, el conflicto de competencia en los términos en los que fue planteado por CORTOLIMA ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sugieren un conflicto de carácter técnico y ambiental, bajo la consideración que es mejor para el territorio y para el medio ambiente que el Proyecto del Distrito de Riego del Triángulo del Tolima y la Presa Zanja Honda cuenten con un solo instrumento ambiental, para que se analicen y evalúen de manera integral los impactos al medio ambiente, aspectos que, según la interpretación sistemática realizada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado a los artículos 5º numeral 31 de la Ley 99 de 1993 y 2º numeral 9º del Decreto 3570 de 2011, le corresponde a dicho ministerio por cuanto es competente para pronunciarse sobre *“las definiciones que atañen al uso, manejo y aprovechamiento del medio ambiente y a las diferencias que surjan entre las entidades*

pertenecientes al SINA para la aplicación de las normas o políticas de naturaleza técnica sobre el particular”.

Debe recordarse que la norma especial sobre Licencias Ambientales, desde sus inicios hasta la fecha ha indicado que Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental. Es así como el artículo 2.2.2.3.1.3 del Decreto 1076 de 2015, establece:

“... La Licencia Ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad.

El uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental.

La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental”. (Negrillas y subrayas fuera de texto original).

Adicionalmente, dada la particularidad del proyecto del Distrito de Riego Triángulo del Tolima, que cuenta con dos licencias ambientales vigentes cuyo titular es la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- otorgadas por distintas autoridades en el marco de sus competencias, esto es por CORTOLIMA para el embalse Zanja Honda mediante la Resolución No 1222 de 1995 modificada por la Resolución No 1493 del 13 de Agosto de 1997 y por el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy ANLA, para la adecuación y operación del Distrito de Riego del Triángulo del Tolima, mediante la Resolución No 2710 del 27 de diciembre de 2006 modificada por la Resolución No 2032 del 20 de noviembre de 2008, se presenta una discrepancia en la interpretación de las normas que aplican a la evaluación y seguimiento de los instrumentos de manejo y control, lo que sin lugar a dudas, involucra un componente eminentemente técnico y ambiental, sumado al hecho que el Embalse Zanja Honda hace parte integrante del proyecto Distrito de Riego Triángulo del Tolima que se encuentra en su fase de construcción, de conformidad con lo expuesto en el oficio con radicado ADR No 20213300072632 del 19 de octubre de 2021 expedido por el Vicepresidente de Integración Productiva de la Agencia dirigido a ese mismo Despacho.

Finalmente, se llama la atención que de la solicitud que originó el pronunciamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no se deduce la existencia de un conflicto o discrepancia suscitado entre CORTOLIMA y el ANLA sobre cuál disposición legal o reglamentaria resulta aplicable o cuál política debe ser privilegiada respecto del manejo y seguimiento a los dos instrumentos ambientales que actualmente coexisten en relación con el Proyecto del Distrito de Riego del Triángulo del Tolima.

Así mismo, ponemos de relieve que no se evidenció que el ANLA, como autoridad ambiental y otorgante de la licencia ambiental del Proyecto Distrito de Riego del Triángulo del Tolima haya manifestado su falta de competencia para continuar conociendo de los trámites relacionados con la licencia ambiental otorgada por CORTOLIMA para la Presa Zanja Honda y en general, su incompetencia para conocer de todas las actuaciones derivadas del citado proyecto, por lo que, jurídicamente no se entiende provocado un conflicto de competencia administrativa en los términos del artículo 39 del CPACA.

En torno a este punto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, ha manifestado en diversos pronunciamientos los requisitos generales para que se genere un conflicto de competencia entre autoridades. Específicamente, la presencia de, al menos, dos entidades u organismos que de manera expresa manifiesten su competencia o incompetencia sobre un determinado asunto. En tal sentido, *“no basta con que una de las partes interesadas en la resolución de la situación tenga dudas respecto a quién debe asumir la carga para conocer del trámite”*¹.

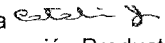
En síntesis de lo expuesto, se concluye que la competencia para dirimir los conflictos de carácter técnico y ambiental que se presenten entre entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA) recae en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, puesto que en su condición de entidad encargada de la articulación y regulación de las actividades del conjunto de participantes del SINA, debe coordinar las diferentes iniciativas, controlar su ejecución, revisar los resultados, entre otras funciones, para prevenir los factores de deterioro ambiental y procurar el desarrollo sostenible², en tanto que los conflictos de competencia administrativos, es decir, los que deban resolverse con fundamento en el principio de legalidad, corresponde dirimirlos a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

En los términos anteriores, esta Oficina Jurídica emite su concepto con el alcance del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

Atentamente,



MARISOL OROZCO GIRALDO
Jefe Oficina Jurídica

Revisó: Catalina María Jaramillo Vallejo, Abogada Contratista Oficina Jurídica 
Carlos Flórez Manotas, Abogado Contratista Vicepresidencia de Integración Productiva 

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto 1001030600020180002900 Noviembre 27/2018, C.P. Alvaro Namén Vargas.

² Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 22 de octubre de 2015, número de radicación: 11001-03-06-000-2015-00053-00.

