



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo

Bogotá, D. C., () de abril de dos mil ocho (2008)

Radicación No.: 110010306000200800015 00

Ref: Solicitud de definición de competencias administrativas presentada por ECOPETROL S.A., entre la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique CARDIQUE, y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronuncia sobre la solicitud presentada por la sociedad ECOPETROL S.A., respecto a la definición de la entidad competente para efectuar el seguimiento ambiental en su refinería de Mamonal en Cartagena, teniendo en cuenta que tanto la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique CARDIQUE, como el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena EPA, se consideran competentes para ello.

ANTECEDENTES

Mediante pronunciamiento del 24 de mayo del 2007, esta Sala se declaró inhibida para conocer del conflicto positivo de competencia, suscitado entre la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, CARDIQUE, y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, EPA, para ejercer el seguimiento ambiental de las actividades de ECOPETROL S. A., en su refinería ubicada en el sector de Mamonal, en Cartagena. El fundamento de la inhibición fue la existencia de una decisión judicial proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Cartagena, que ordenaba a CARDIQUE abstenerse de cualquier trámite respecto de la actividad de ECOPETROL, para que EPA avocara todo conocimiento en cumplimiento de la ley 768 de 2002.

Ahora, ECOPETROL S.A. ha solicitado a esta Sala, definir el mismo conflicto, teniendo en cuenta que la decisión del Juzgado Quinto de Cartagena fue revocada por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Los antecedentes de la solicitud original se describen a continuación:

El Establecimiento Público Ambiental de Cartagena -EPA-, mediante oficio de 21 de febrero de 2005 con fundamento en la Ley 768 de 2000, comunicó a ECOPETROL S.A. que “... a partir de la fecha, siendo el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, EPA – Cartagena, la Autoridad Ambiental competente dentro del perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones a proyectos, obras y actividades, por cuanto todo tipo de actividades que demanden trámites de éste tipo deberán ser adelantados ante esta entidad, al igual que el seguimiento, control y vigilancia de licencias ambientales, planes de manejo, permisos y todo tipo de autorizaciones avalados y/o emitidos con anterioridad por Ministerios de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y la Corporación Autónoma de Canal del Dique CARDIQUE, serán adelantados por esta entidad.” Como consecuencia, indica en el mismo documento que ECOPETROL S.A., debe “tramitar ante esta entidad la liquidación del valor a pagar por

cobro por los servicios de seguimiento, control y vigilancia para el año 2005". (Fls. 19 y 20 cuaderno 1).

ECOPETROL S.A. refinería de Cartagena, informó sobre el contenido de la anterior comunicación a CARDIQUE y solicitó que se le indicara *"en que estado quedan los procesos y actuaciones en curso y si operará una transición ente una y otra entidad"*. (Fl. 21 cuaderno 1), mediante oficio de 1 de marzo de 2005.

La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE-, expidió el auto 432 de 2 de mayo de 2005 por el cual ordenó el seguimiento ambiental a ECOPETROL S.A. refinería de Cartagena, y fijó el valor de tal seguimiento en la suma de \$60.455.009. (Fls. 22 a 27 cuaderno 1).

ECOPETROL S.A. refinería de Cartagena, interpuso recurso de reposición en contra del auto 432 de 2005, el 1 de junio de 2005. El auto fue resuelto desfavorablemente por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- mediante la resolución número 924 de 30 de noviembre de 2005, en los siguientes términos: *"ARTÍCULO PRIMERO: Confírmese en todas y cada una de sus partes el Auto N° 0432 del 2 de mayo de 2005. ARTÍCULO SEGUNDO: Contra el presente acto administrativo no procede ningún recurso y entiéndase agotada la vía gubernativa."* (Fl. 36 cuaderno 1).

La Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, respondió el día 14 de diciembre de 2005 una consulta de competencias ambientales, a solicitud de ECOPETROL S.A., y estableció, en relación a la autoridad competente para realizar el seguimiento ambiental a la Refinería de Cartagena, lo siguiente: *"La Ley 768 de 2002 dispone que es EPA – CARTAGENA, la entidad a quien corresponde realizar la evaluación, control y seguimiento de los proyectos, obras o actividades susceptibles de producir deterioro o impacto ambiental y sometidas a la obtención de un instrumento de manejo y control, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital de Cartagena. A fin de establecer cual es el perímetro urbano, se debe consultar el Decreto 977 de 2001 de la Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias que adoptó el plan de ordenamiento territorial del Distrito Turístico y Cultural de la ciudad, en cuyo artículo 50 se establecen los límites del suelo urbano; en tal sentido y una vez analizada la proyección geométrica, se encontró que la Zona de Mamonal se encuentra dentro del perímetro urbano de la ciudad y, por tanto, la autoridad ambiental competente para realizar el seguimiento en dicha área, donde se encuentra la Refinería de Cartagena, es el Establecimiento Público Ambiental – EPA."* (subrayas dentro del texto) (Fls. 31 y 32 cuaderno 1).

El 9 de agosto de 2006, ECOPETROL S.A., presentó ante el Tribunal Administrativo de Bolívar, acción de definición de competencias administrativas con el fin de dirimir entre CARDIQUE y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena – E.P.A., cual es el competente para efectuar la vigilancia de la actividad de refinería de Cartagena. (Folios 1 a 5 cuaderno 1).

El Tribunal Administrativo de Bolívar mediante Providencia de 14 de noviembre de 2006 resolvió: *"Pues bien, como en el caso de marras las dos entidades (CARDIQUE y E. P. A.) consideran ser competentes para practicar el seguimiento ambiental sobre la Refinería de Cartagena de ECOPETROL S.A., se aplicará lo dispuesto en el artículo 4 de la mencionada ley, es decir, se ordenará el envío del expediente a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado por ser esta la competente para resolver el asunto, haciendo la claridad de que si bien quienes estarían legitimadas para remitir directamente estas actuaciones son las entidades en conflicto, este Tribunal lo hará en razón del Principio de Economía Procesal"* (Folio 121 cuaderno 2).

La Procuradora 3 Judicial II Agraria de Cartagena mediante escrito presentado el día 7 de febrero de 2007, instauró Acción de Cumplimiento contra la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique -CARDIQUE- y el Establecimiento Público Ambiental de

Cartagena – E. P. A., motivada en el supuesto incumplimiento de éstas a lo establecido en la Ley 768 de 2002 y el Acuerdo Distrital 029 de 30 de diciembre de 2002, modificado por el Acuerdo Distrital 003 de 10 de febrero de 2003. De dicha acción avocó conocimiento el Juzgado Quinto Administrativo de Bolívar, que en providencia del 8 de marzo de 2007, resolvió ordenar a CARDIQUE *“abstenerse de adelantar cualquier trámite previsto en la ley incumplida y que por competencia funcional le corresponde asumir el conocimiento de la actuación a que haya lugar al ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL EPA CARTAGENA”*. (Fl. 95 cuaderno 1).

La sociedad ECOPETROL S.A. solicitó al Tribunal Administrativo de Bolívar la definición del conflicto positivo de competencias administrativas suscitado entre la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique –CARDIQUE- y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena –EPA-. La solicitud fue resuelta mediante decisión inhibitoria del 24 de mayo de 2007 en virtud a que la Sala recibió copia autentica de la providencia del Juzgado Quinto Administrativo de Cartagena con constancia de ejecutoria en la que se resolvió: *“PRIMERO: Ordénense a la corporación Autónoma Regional del Canal del Dique CARDIQUE que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de esta sentencia cumpla con lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 768 del 31 de Julio de 2002, y el acuerdo Distrital N° 029 del 30 de diciembre de 2002, en el sentido de que deberá abstenerse de adelantar cualquier trámite previsto en la ley incumplida y que por esta competencia funcional le corresponda asumir el conocimiento de la actuación a que haya lugar al ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL EPA CARTAGENA, dentro del área urbana de la ciudad de Cartagena de Indias, en consecuencia, deberá remitir CARDIQUE toda y cada una de las que se encuentre en esa entidad y cuyo conocimiento debe asumir el ente competente. Así mismo se debe abstener de recibir en esa entidad, y en su lugar informar a la persona o entidad con sede en el área urbana, que la documentación o cualquier tipo de trámite o querrela por competencia territorial y funcional le corresponda por mandato legal al ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL EPA CARTAGENA.”*

La sentencia fue impugnada, y el Tribunal Administrativo de Bolívar Sala de Revisión, al resolver el recurso de queja decidió revocar el fallo de primera instancia y denegar las pretensiones de la demanda.

ACTUACIÓN PROCESAL

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado recibió el expediente, el cual le correspondió en reparto al Magistrado Ponente el 29 de febrero de 2008. La Secretaría de la Sala lo fijó en lista por tres días con el fin de que las partes involucradas en el conflicto y los terceros interesados presentaran sus alegatos o consideraciones, haciendo uso de este derecho el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena y la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, así:

La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique alega que la solicitud de definición de competencias administrativas no procede por cuanto la Sala de Consulta y Servicio Civil ha sostenido que en los eventos en que se ha proferido un acto administrativo en firme que resuelva sobre el asunto, lo pertinente es impugnar la legalidad del acto por falta de competencia. También manifiesta que es CARDIQUE la entidad competente dentro del perímetro urbano para conocer sobre aquellos asuntos que no pueden catalogarse como de medio ambiente urbano; sustenta su posición en la respuesta dada por la misma CAR en el incidente que promovió ante esta Sala la empresa Maltería Tropical S.A., y en lo dicho por la Corte Constitucional en el juicio de exequibilidad de algunos artículos de la ley 140 de 1994¹ *“Por la cual se reglamenta la Publicidad Exterior Visual en el territorio nacional”*.

¹ Sentencia C-305-1995.

El Establecimiento Público Ambiental de Cartagena dentro de sus consideraciones jurídicas expresa que es ella la entidad competente para conocer de todos los asuntos ambientales concernientes a la Refinería de Cartagena ECOPETROL S.A., en virtud a lo establecido en los artículos 12 y 13 de la Ley 768 de 2002, artículos 31 y 66 de la Ley 99 de 1993, artículos 49, 50 y 51 del Decreto 977 de 2001, Decreto 3100 de 2003, Decreto 1220 de 2005 y Acuerdo Distrital de Cartagena 29 de 2002 modificado por el Acuerdo 03 de 2003.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los distintos pronunciamientos emitidos con ocasión del cumplimiento de la función que le fue atribuida por el artículo 4º de la ley 954 de 2005, esta Sala ha venido configurando algunos de los elementos determinantes del ejercicio de esta competencia, que para el presente caso es pertinente resumir:

1. No hay conflicto de competencia cuando ya han sido expedidos actos administrativos definitivos, pues dada su presunción de legalidad, hay que atenerse a lo que dispongan.²
2. Si no se han expedido actos administrativos definitivos, pueden darse las siguientes situaciones:
 - a. El conflicto está planteado entre dos dependencias de un mismo organismo o entidad, caso en el cual el superior jerárquico de ambas debe resolverlo.³
 - b. Se trata de dos organismos o entidades que integran el mismo sector administrativo, en esta hipótesis: resuelve el Ministro o Director de Departamento Administrativo.⁴
 - c. Se plantea entre organismos o entidades que forman parte de un sistema administrativo, en el que, como ocurre con el Sistema Nacional Ambiental, SINA, le está asignada al Ministro, en forma expresa, la función de resolver las controversias.⁵
 - d. Se suscita entre organismos o entidades de distintos sectores administrativos o de distintos niveles territoriales, situación en la que conoce la Sala de Consulta y Servicio Civil.

² Providencia del 14 de julio de 2005. Conflicto de competencias administrativas planteado por la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil frente a la Superintendencia de Puertos y Transportes. Expediente No. 11001030500020040148900. Consejero Ponente: Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

- Providencia del 2 de diciembre de 2005. Solicitud de definición de competencias administrativas presentada por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico contra el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente de Barranquilla. Expediente No. 110010306000200500010 00. Consejero Ponente: Dr. Enrique José Arboleda Perdomo. . Solicitud de definición de competencias administrativas presentada MALTERÍA TROPICAL S.A. Expediente No. 110010306000200600002 00. Decisión de marzo 2 de 2006. Consejero Ponente: Dr. Enrique José Arboleda Perdomo.

³ Decisión del 4 de septiembre de 2007, Conflicto de competencias administrativas entre la Inspección Segunda del Municipio de Yopal y la Alcaldía de Yopal. Radicación No. 110010306000200700067 00, Consejero Ponente Dr. Enrique José Arboleda Perdomo.

⁴ Ley 489/98, Art. 41: "Orientación y control. La orientación, control y evaluación general de las actividades de los organismos y entidades administrativas corresponde al Presidente de la República y en su respectivo nivel, a los ministros, los directores de departamento administrativo, los superintendentes, los gobernadores, los alcaldes y los representantes legales de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta de cualquier nivel administrativo. / En el orden nacional, los ministros y directores de departamento administrativo orientan y coordinan el cumplimiento de las funciones a cargo de las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que les estén adscritas o vinculadas o integren el Sector Administrativo correspondiente.

⁵ Decisión de octubre 4 de 2006, Conflicto entre Alcaldía de Envigado como delegataria de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia y el Municipio de Medellín; Expediente No. 11001-03-06-000-2006-00102-00, Consejero Ponente, Dr. Gustavo Aponte Santos

La competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para resolver conflictos entre entidades del Sistema Nacional Ambiental, SINA

El artículo 5° de la Ley 99 de 1993 establece las funciones del Ministerio de Ambiente, entre las que se encuentra la de *“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”*⁶.

El Decreto 1220 de 2005, reglamentario de la ley 99 de 1993 en materia de licencias ambientales, fijó en su artículo 11 una competencia específica para resolver la “colisión o concurrencia de competencias” sobre el proyecto, obra o actividad objeto de la licencia, en los siguientes términos:

“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.”

Las normas transcritas atribuyen funciones y competencias concretas, regidas por un procedimiento específico, para que el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial resuelva las discrepancias o los conflictos que se susciten entre las entidades que forman parte del SINA, para lo cual debe *“establecer criterios y adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas”*. Esta decisión legal encuadra bien dentro de los principios constitucionales que rigen el ejercicio de la función pública.

Es importante aclarar que es criterio de la Sala que la ley 954 de 2005 no derogó expresa ni tácitamente la disposición transcrita de la ley 99 de 1993, porque en ella se consagra una competencia específica que guarda relación y coherencia con la finalidad de los “sistemas administrativos”, que expresan una forma de organización de la Administración que busca hacer efectivo el deber constitucional que tienen las autoridades administrativas, de *“coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado”*.⁷

⁶ Numeral 31 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993.

⁷ Constitución Política, Art. 209: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. / Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

El Caso concreto.

Para la Refinería en Cartagena de ECOPETROL, las Resoluciones Nos. 0571 y 0572 del 19 de julio de 2000, proferidas por CARDIQUE, otorgaron permiso de emisiones atmosféricas y permiso de vertimientos de residuos líquidos en la zona industrial de Mamonal, respectivamente, y la Resolución No. 0661 de 20 de agosto de 2004 modificada por la Resolución No. 0165 de 1 de marzo de 2005, fijó la tarifa para el cobro y seguimiento de dichas autorizaciones.

Entonces el Auto 0432 de 2005, proferido por CARDIQUE para fijar el valor del seguimiento ambiental a ECOPETROL S. A., es un acto de ejecución de las Resoluciones Nos. 0571 y 0572 del 19 de junio de 2000; decisiones que crearon en favor de ECOPETROL unas situaciones jurídicas concretas que, además, se encuentran en firme y, por supuesto gozan de la presunción de legalidad establecida en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, por lo que son obligatorias mientras no sean anuladas o suspendidas.

En consecuencia, en el presente caso, por existir acto administrativo definitivo, no se configura conflicto de competencias administrativas que deba ser resuelto, cuyo cumplimiento compete a quien lo expidió.

Dado que no se presenta un conflicto de competencias administrativas, ni el consejo de Estado ni el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tiene competencia para dirimirlo, pues se debe estar a lo establecido en los actos administrativos que han causado estado, cuya ejecución se pretende con los autos que regulan la forma de seguimiento ambiental y sus costos.

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

RESUELVE:

PRIMERO: INHIBIRSE para conocer el asunto planteado a título de conflicto de competencia.

SEGUNDO: RECONÓCESE personería al Dr. Boris Oñate Donado, apoderado general de ECOPETROL S.A., al Dr. Diego Bravo Borda, como apoderado de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique y a la Dra. Ruth Maria Lenes Padilla, Directora General y Representante Legal del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena.

TERCERO: Comuníquese esta decisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

LUIS F. ALVAREZ JARAMILLO
Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

LIDA YANNETTE MANRIQUE
Secretaria de la Sala