



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Enrique José Arboleda Perdomo

Bogotá, D. C., dos (2) de marzo de dos mil seis (2006)

Radicación No.: 110010306000200600002 00

Ref: Solicitud de definición de competencias administrativas presentada por MALTERÍA TROPICAL S.A.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronuncia sobre la solicitud presentada por la sociedad denominada MALTERÍA TROPICAL S.A., en relación con la definición de la entidad competente para el ejercicio de las funciones de control y vigilancia ambiental de sus actividades, 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

MALTERÍA TROPICAL S.A. solicitó a esta Sala la definición del conflicto suscitado entre la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique y el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, respecto a la entidad competente para ejercer el control y seguimiento ambiental de sus actividades.

La solicitud tiene origen en los hechos que se describen a continuación:

La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, expidió diferentes actos administrativos relacionados con las actividades de la solicitante, entre los cuales se encuentran:

- La Resolución por la cual le otorgó el permiso de instalación para los equipos de recepción de las aguas de sentinas y de lastres sucios de sus embarcaciones. (Folio 107 del cuaderno 1)
- El Auto del 14 de enero de 2000, por medio del cual ordenó la realización de dos visitas de seguimiento a la empresa, y ordenó el pago de \$3'446.100 por dicho concepto. (Folios 110 y 111 del cuaderno 1)

- El Auto del 10 de julio de 2001, por medio del cual ordenó el seguimiento ambiental a la empresa, fijando el valor del mismo en la suma de \$7'558.146,50. (Folios 104 a 106 del cuaderno 1)

- La Resolución No. 0672 del 21 de noviembre de 2001, mediante la cual le otorgó el permiso de Vertimiento de Residuos Líquidos condicionado al cumplimiento de obligaciones de carácter técnico y ambiental, que puede ser verificado por CARDIQUE en cualquier momento, so pena de incurrir en causal de suspensión o revocación del permiso. (Folios 92 a 103 del cuaderno 1)

- El auto No. 0228 del 14 de marzo de 2005, por el cual ordenó el seguimiento ambiental a la sociedad en consecuencia del permiso a ella otorgado, fijando el valor de dicho concepto en la suma de \$8'811.009. (Folios 42 a 44 del cuaderno 1)

El Establecimiento Público Ambiental de Cartagena solicitó a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique la remisión de los expedientes del sector industrial de la ciudad de Cartagena, con el fin de ejercer su competencia como autoridad ambiental. Ante la respuesta negativa de la Corporación, el Establecimiento solicitó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la definición de la entidad competente para ejercer el control y vigilancia de las actividades de las empresas ubicadas en dicho sector de Cartagena.

La Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante oficio del 14 de febrero de 2005 le comunicó al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena que de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, el Distrito es competente para ejercer dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993, y que en consecuencia le corresponde realizar la evaluación, el control y el seguimiento a los proyectos, obras o actividades susceptibles de producir deterioro o impacto ambiental en el perímetro urbano del Distrito, indicándole el deber de requerir la remisión de los expedientes de los proyectos, obras y actividades cuyo conocimiento fuera de su competencia. (Folios 18 y 19 del cuaderno 1)

El 24 de febrero de 2005, el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena le solicitó a MALTERÍA TROPICAL S.A., que tramitara ante sus oficinas la liquidación del valor a pagar por concepto de los servicios de seguimiento, control y vigilancia para el año 2005, mencionando que *“En cumplimiento a lo preceptuado por ministerio de la Ley 768 de 2002, el Concejo Distrital de Cartagena mediante acuerdos 029 de 2002, y 003 de 2003, creó el Establecimiento Público Ambiental como la Autoridad Ambiental Urbana de la ciudad de Cartagena; siendo así la entidad responsable de administrar y coordinar el sistema ambiental del Distrito, acorde a lo estipulado en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993”*. (Folios 20 y 21 del cuaderno 1)

MALTERÍA TROPICAL S.A. le pidió a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique la suspensión de la ejecución del Auto No. 228 del 14 de marzo de 2005, hasta la definición del conflicto de competencias suscitado respecto a la entidad competente para realizar el control y seguimiento ambiental de las actividades de la empresa. (Folios 35 y 36 del cuaderno 1)

Mediante oficio del 3 de mayo de 2005, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique dio respuesta a MALTERÍA TROPICAL S.A., señalando que en una reunión celebrada el 1 de septiembre de 2004 el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, se concertó que *“los asuntos referidos a la zona industrial de Mamonal, pequeña y mediana industria en general, sector portuario, caños, lagos y lagunas interiores, entre otros, continuarían siendo conocidos por Cardique, por quedar pendientes para la definición de competencias”*. Expresó que no compartía el concepto emitido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y que realizaría una reunión con la Viceministra de Ambiente y dicho Establecimiento *“para facilitar el proceso de definición de competencias, hasta tanto se dirima el conflicto como tal ante la autoridad judicial competente, en este caso, ante el Consejo de Estado”*. Finalmente mencionó que se ordenó a la dependencia respectiva se abstuviera de continuar realizando los cobros a la industria por concepto de seguimiento ambiental, hasta la definición del conflicto de competencias. (Folios 46 a 48 del cuaderno 1)

El 18 de julio de 2005, MALTERÍA TROPICAL S.A. respondió al oficio número 4894 del 29 de junio de 2005 de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique según el cual estaba en mora de pagar la suma de \$8'811.009, solicitando la suspensión de dicho cobro hasta la definición del conflicto de competencias suscitado entre las dos entidades ya indicadas. (Folios 55 a 57 del cuaderno 1)

ACTUACIÓN PROCESAL

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado recibió el expediente, el cual fue repartido al Magistrado Ponente el 1 de febrero de 2006. 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:

El Establecimiento Público Ambiental de Cartagena considera que es improcedente la solicitud presentada por MALTERÍA TROPICAL S.A. porque un particular no puede proponer directamente la definición de un conflicto de competencias sino por conducto de las entidades involucradas en la disputa, citando un aparte de la providencia mediante la cual esta Sala se pronunció sobre el conflicto de competencias radicado bajo el número 11001030600020050000800. Expresa posteriormente que es la autoridad competente en el sector industrial de Mamonal, donde se encuentra ubicada la empresa MALTERÍA TROPICAL S.A., teniendo en cuenta que esta zona está incluida dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital y que conforme al artículo 13 de la ley 768 de 2002, las competencias y funciones asignadas por la ley 99 de 1993 a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique le fueron trasladadas. Anota también que de acuerdo a la Ley 99 de 1993, corresponde al Ministerio de Ambiente *“Dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de sus funciones (...)”*, quien señaló que corresponde al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena realizar la evaluación, el control y el seguimiento a los proyectos, obras o actividades susceptibles de producir deterioro o impacto ambiental. Finalmente solicita a esta Sala que declare improcedente la

solicitud; y en subsidio que lo declare competente para ejercer el control y vigilancia ambiental, y otorgar, modificar o revocar los instrumentos de manejo y control que requiera la sociedad solicitante, y en consecuencia le ordene a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique la remisión del respectivo expediente a sus oficinas. (Folios 70 a 75 del cuaderno 1)

La Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique manifiesta que de acuerdo con la doctrina de la Sala de Consulta y Servicio Civil, la petición de MALTERÍA TROPICAL S.A. resulta improcedente, debido a que va encaminada a la definición de la entidad competente en la jurisdicción de la zona industrial de Mamonal, tratándose entonces de una solicitud de carácter general; además porque ha emitido actos administrativos en relación con la solicitante que se encuentran en firme, y las actuaciones no fueron remitidas a la Sala por alguna de las entidades involucradas en el conflicto sino directamente por el particular. Luego de manifestar que mediante escrito espera subsanar los puntos que harían improcedente la petición, solicita se declare que es la competente para efectuar el seguimiento y control de los permisos otorgados a la solicitante, y se tomen los documentos aportados por ésta como una remisión de actuaciones en los términos del artículo 4° de la Ley 954 de 2005, junto con los que anexa al escrito. Respecto al conflicto, considera que es la entidad competente, pues aunque es cierto que con posterioridad a la expedición de la Ley 768 de 2002 entró en vigencia la competencia de la autoridad ambiental local en materia de seguimiento respecto de asuntos dentro del perímetro urbano y en lo que fuere aplicable a medio ambiente urbano, los temas a los que se refiere el seguimiento objeto de la disputa son de medio ambiente global y los impactos se causan fuera del perímetro urbano. En escrito del 17 de febrero de 2006, expresa que si bien la solicitud de definición de competencias presentada de forma general es impertinente, se subsana concretando el asunto a la definición de la entidad competente *“para adelantar el seguimiento y control de (sic) del acatamiento de lo dispuesto en un específico permiso de vertimientos a la Bahía de Cartagena, es decir, fuera del perímetro urbano, siendo además ello un asunto que excede el medio ambiente urbano como quiera que afecta el medio ambiente global al impactar el sistema único de aguas”*.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Por medio del artículo 4° de la Ley 954 de 2005, el legislador adicionó el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, asignando a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la decisión de los conflictos de competencias que se presenten entre entidades administrativas, en los siguientes términos:

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

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

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

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

Esta Sala se ha referido en varias oportunidades a los requisitos de configuración de los conflictos de competencias administrativas susceptibles de ser resueltos a través del trámite establecido en el artículo transcrito, y ha dicho que se presentan cuando dos entidades manifiestan en igual sentido, su competencia o incompetencia para conocer o llevar a cabo determinadas actuaciones previas al acto administrativo. Se advierte entonces que el conflicto debe plantearse al inicio de la actuación con el fin de que la entidad competente avoque su conocimiento, y por consiguiente, no se configura cuando se hayan expedido actos administrativos relativos al objeto de la disputa.¹

Además, de acuerdo a la doctrina de la Sala, la definición de un conflicto de competencia puede ser solicitada por las entidades que de él hagan parte o por el tercero que pueda verse afectado por la decisión que las mismas vayan a adoptar. Se hace la aclaración en atención a que el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, en el escrito radicado durante el término de fijación en lista, expresa que sólo las entidades involucradas en el conflicto pueden solicitar a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la definición de la autoridad competente, “no siendo posible que el particular presente directamente la solicitud”.

En el caso que se estudia, MALTERÍA TROPICAL S.A. plantea la existencia de un conflicto positivo de competencias entre dos entidades que han manifestado ser la autoridad ambiental en el sector donde se encuentra ubicada: el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena, que mediante oficio del 24 de febrero de 2005 le solicitó la realización del trámite de la liquidación del valor a pagar por concepto de los servicios

¹ - 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.

de seguimiento, control y vigilancia para el año 2005, y la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, que por Auto No. 0228 del 14 de marzo de 2005, ordenó el seguimiento ambiental a la sociedad MALTERÍA TROPICAL S.A., fijando el valor del mismo en la suma de \$8'811.009.

De la documentación encontrada en el expediente, observa la Sala que con fundamento en el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, según el cual las autoridades ambientales cobrarán el servicio de evaluación y seguimiento de la licencia ambiental y demás permisos, concesiones y autorizaciones, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique expidió el Auto No. 0228 antes citado, para verificar el cumplimiento de las obligaciones a las que fue condicionado el permiso de vertimientos de residuos líquidos otorgado a la solicitante por medio de la Resolución No. 0672 del 21 de mayo de 2001. Esta última es entonces un acto administrativo definitivo que creó una situación jurídica consolidada en favor de MALTERÍA TROPICAL S.A., para cuya ejecución fue expedido el Auto mencionado; actos que gozan de la presunción de legalidad establecida en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, por lo que son obligatorios mientras no sean suspendidos o anulados.

Conforme a la interpretación dada al artículo 33 del Código Contencioso Administrativo adicionado por el artículo 4° de la Ley 954 de 2005, se concluye que no se configura un conflicto positivo de competencias administrativas que pueda resolverse mediante el trámite en éste consagrado, teniendo en cuenta que si bien las dos entidades involucradas en la discusión han manifestado ser las competentes para ejercer el seguimiento y control ambiental de las actividades de MALTERÍA TROPICAL S.A., existe un acto administrativo definitivo expedido por la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, y un acto administrativo de ejecución derivado del primero, que se encuentra en firme aunque ésta haya manifestado que la dependencia encargada suspendió su cumplimiento mientras se define la diferencia suscitada entre las entidades mencionadas.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar improcedente la solicitud planteada por la sociedad denominada MALTERÍA TROPICAL S.A. en relación con la entidad competente para ejercer el seguimiento y control ambiental de sus actividades, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Comuníquese esta decisión a la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique y al Establecimiento Público Ambiental de Cartagena.

TERCERO: Reconócese personería a los abogados Elsy Henny Viveros Gaviria como apoderada de MALTERÍA TROPICAL S.A., Pedro Ariel Rojas Quimbayo como apoderado del Establecimiento Público Ambiental de Cartagena y Diego Bravo Borda como apoderado de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO
Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

FLAVIO A. RODRÍGUEZ ARCE

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

LIDA YANNETTE MANRIQUE
Secretaria de la Sala