

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

RESOLUCIÓN No. 0390

(1.2 MAR 2014)

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

LA MINISTRA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En ejercicio de las funciones establecidas en el numeral 31 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y el numeral 9 del artículo 2 del Decreto-Ley 3570 de 2011 y,

CONSIDERANDO

Que mediante la Resolución 305 del 13 de marzo de 1987, aclarada por la Resolución 1268 de 1988, el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (INDERENA) requirió a la Asociación OXY-ECOPETROL-SHELL para que presentara un plan de manejo ambiental para el Oleoducto Caño Limón Coveñas

Que el entonces Ministerio del Medio Ambiente, mediante el Auto 850 del 24 de noviembre de 1997, requirió a ECOPETROL S.A., la presentación de información completa y actualizada del plan de contingencia del oleoducto Caño Limón – Coveñas y remitió los términos de referencia para la actualización del plan de manejo ambiental el cual fue confirmado con el Auto 564 del 1 de septiembre de 1998.

Que así mismo, la mencionada entidad, a través la Resolución 221 del 28 de febrero de 2000, aceptó el plan de contingencia presentado por la Empresa Colombiana de Petróleos (en adelante ECOPETROL S.A) para el Oleoducto Caño Limón Coveñas.

Que por medio de los actos administrativos 0279 del 16 de agosto de 2009 y 0352 del 20 de abril de 2010 la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (en adelante CORPONOR), otorgó a ECOPETROL S.A., un permiso de explotación y ocupación de cauces, playas y lechos en la cuenca de Río Plamplonita para la corrección de cauce y construcción de obras (descolmatación, retiro de sedimentos del área de embalse entre estructuras transversales y dique direccional aguas arriba del punto de control) en el Municipio de Los Patios.

Que mediante Radicado 2400-E2-85912 del 19 de agosto de 2010, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial requirió a ECOPETROL S.A. la actualización del plan de manejo ambiental, para el Oleoducto Caño Limón Coveñas.

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

Que a través de los artículos 11 y 12 de la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011, se ordenó que se escindieran del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico y las dependencias a su cargo y que se reorganizara el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y lo denominó Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que el Decreto 3570 de 2011, señaló, entre otras cosas, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

Que a la par, mediante el Decreto 3573 de 2011, se le asignó a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, la evaluación, el seguimiento y control de los proyectos, obras o actividades de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como es el caso del Oleoducto Caño Limón Coveñas.

I. HECHOS

Que el 11 de diciembre de 2011, se presentó una rotura del Oleoducto Caño Limón Coveñas, en la abscisa 213+80, lo que generó un derrame de 2.267 barriles de petróleo crudo.

Que CORPONOR mediante acto administrativo fechado del 14 de diciembre de 2011 abrió investigación preliminar en contra de la empresa ECOPETROL por la rotura del Oleoducto Caño Limón Coveñas, en la abscisa 213+80, que generó un derrame de 2.267 barriles de petróleo crudo el 11 de diciembre de 2011, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009, con el fin de establecer entre otros la presunta ineficiencia e inoperancia en la activación y ejecución del plan de contingencia y atención de la emergencia.

Que posteriormente la mencionada Corporación, mediante Resolución fechada del 15 de febrero de 2012 formuló pliego de cargos en contra de la empresa ECOPETROL S.A., por: *“...Contaminación por el derrame de hidrocarburos a los cuerpos de agua de la quebrada Iscalá, Río Pamplonita y Río Zulia, así como el impacto ambiental causado sobre suelo, aire y biodiversidad, afectando especies, comunidades bióticas y paisaje; afectación a la comunidad humana ocasionando una emergencia social por la falta de agua potable para consumo humano en los municipio de los Patios y Cúcuta y el manejo de áreas de cultivo a lo largo de la cuenca, por la presencia de hidrocarburos y la suspensión de las labores de pesca, por la presunta ineficiencia e inoperancia en la activación y ejecución del plan de contingencia al marco de lo dispuesto en el Art. 5º numeral 8 del Decreto 321 de 1999 del “Plan Nacional de Contingencia contra Derrames de Hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas en aguas marinas, fluviales y lacustres”; pretermitiendo lo estipulado en el literal a) del artículo 8º del Decreto 2811 de 1974 Código Nacional de Recursos Naturales, en concordancia con el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009”*

¹ Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

Que la ANLA solicitó a CORPONOR mediante Radicado No. 4120-E2-5942 del 11 de febrero de 2013 el traslado del expediente original, contenedor del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental al considerar que ella *“...tiene la competencia funcional de control y manejo ambiental sobre la generalidad del proyecto denominado Oleoducto Caño Limón Coveñas..., lo anterior teniendo en cuenta los siguientes argumentos facticos y jurídicos a saber:...*

3. Mediante Auto 938 del 28 de diciembre de 2001 el ... Ministerio ... estableció que ECOPETROL S.A. deberá seguir implementando el Plan de Contingencia en sus diferentes fases de aplicación cuando se presenten emergencias a lo largo del oleoducto y se efectúan otros requerimientos...

En el numeral 2 del artículo tercero del Auto No. 983 de del 28 de diciembre de 2001 citado, se señaló que ECOPETROL S.A. deberá seguir reportando a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- las diferentes contingencias que se presentan a los largo del Oleoducto Caño Limón – Coveñas.

De acuerdo con lo señalado, al ser la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- la entidad que actualmente detenta las funciones en virtud de las cuales se aceptó el Plan de Contingencia presentado por ECOPETROL S.A. para el Oleoducto Caño Limón – Coveñas y la competencia funcional o territorial de conformidad a lo establecido precedentemente para realizar la evaluación y seguimiento del mismos, es la autoridad competente que debe conocer de las contingencias que se presenten en relación con el Oleoducto Caño Limón – Coveñas y por consiguiente adelantar el tramite administrativo de carácter sancionatorio, de conformidad a lo establecido en el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1333 de 2009...

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA tiene la competencia funcional de control y manejo ambiental sobre la generalidad del proyecto denominado “Oleoducto Caño Limón – Coveñas” (a excepción de los permisos, autorizaciones o concesiones que sean de competencia de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental – CORPONOR-) pues tiene establecido un Plan de Contingencia según se indicó anteriormente y por virtud de él, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- también es competente para imponer medidas preventivas e iniciar y culminar los procesos sancionatorios ambientales a que haya lugar.

Así las cosas y teniendo en cuenta lo citado, con la finalidad de garantizar la efectividad de los principios y fines constitucionales, así como de la ley y el reglamento, se solicita se dé traslado del proceso sancionatorio iniciado por los hechos mencionados y por consiguiente, el original de los soportes correspondientes que reposan en el expediente y sus anexo, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de la presente solicitud.”

Que CORPONOR mediante el Radicado No. 2057 del 19 de febrero de 2013, responde a la ANLA, negando la remisión del expediente en comento argumentando ser la autoridad competente para tramitar el procedimiento sancionatorio, ya que el daño está íntimamente relacionado con los actos 0279 del 16 de agosto de 2009 y 0352 del 20 de abril de 2010 que otorgaron permiso de explotación y ocupación de cauces, playas y lechos en la cuenca de Río Plamplonita para la corrección de cauce y construcción de obras (descolmatación,

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

retiro de sedimentos del área de embalse entre estructuras transversales y dique direccional aguas arriba del punto de control) en el Municipio de Los Patios.

Que por medio de la Resolución 822 del 16 de agosto de 2013 la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA), dejó sin efectos la Resolución 221 de 2000, estableciendo además un plan de manejo ambiental a ECOPETROL S.A. para el Oleoducto Caño Limón Coveñas.

Que a través del Radicado MADS No. 4120-E1-54563 del 13 de diciembre de 2013, ECOPETROL S.A. solicitó a este Despacho “... resuelva el conflicto de competencias suscitado entre CORPONOR y el ANLA...”.

Que mediante el Radicado No. 4120-E2-55515 del 19 de diciembre de 2013, el doctor Roberth Lesmes Orjuela, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, remite a este despacho por competencia la solicitud interpuesta por ECOPETROL S.A., para ser resuelto el presunto conflicto.

Que a la fecha de la recepción de la solicitud para la resolución del presunto conflicto positivo de competencias administrativas según los hechos relacionados por el peticionario, la investigación en comento no ha sido culminada por CORPONOR.

II. ARGUMENTOS DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES Y PETICIONARIOS

1. Por parte de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental - CORPONOR:

Plantea que el numeral 2 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993², revistió a la Corporación como la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción “...significando lo anterior que es la Autoridad Ambiental del Departamento Norte de Santander, a la cual se compete conocer desde su inicio hasta el final, cualquier Procedimiento Administrativo que por la ocurrencia de un daño o infracción ambiental se cometa dentro del área de su jurisdicción...”, lo cual es confirmado por el numeral 12³ que muestra como deberá ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y demás; lo cual comprende la expedición de las respectivas autorizaciones administrativas.

Continúa citando el numeral 17 *ibídem*, para indicar como es la Corporación quien deberá “Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados”

² “Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente”

³ “12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, estas funciones comprenden expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos concesiones, autorizaciones y salvoconductos”.

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

Luego, símiles competencias legales sobre la gestión integral del recurso hídrico para dar por demostrado que *“...la misma norma ratifica la competencia dentro de la jurisdicción de la corporación para asumir el proceso administrativo sancionatorio ambiental por la afectación al patrimonio ambiental de la región...”*

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, inició el procedimiento sancionatorio por el *“...derrame de hidrocarburos ocurrido el 11 de diciembre del año 2011 (...)*

Teniendo en cuenta que el daño ambiental y el hecho contaminante se presentó (sic) en territorio de nuestra jurisdicción...”, lo anterior “...sin perjuicio de las acciones o procedimientos que otras autoridades gubernamentales y/o judiciales puedan adelantar con ocasión de los mismos hechos que dieron lugar...” a ello. Arguyendo así, competencia por territorialidad a la cual nos referiremos posteriormente.

En igual sentido propone que *“...el ANLA, en cumplimiento de su función podría adelantar un procesos sancionatorio ambiental, por el posible incumplimiento del plan de contingencia..”.*

Así pues, solicita a este Ministerio *“...que determine que la competencia en el proceso administrativo sancionatorio ambiental ... por la contaminación al ambiente ... es de...”* CORPONOR.

2. Por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA.

Mediante Radicado MADS No. 4120-E1-385 del 8 de enero de 2014 plantea como problema jurídico *“...determinar si existe un conflicto de competencias entre las entidades integrantes del SINA... y en caso de que existe, cuál es la autoridad ambiental competencia para conocer del proceso sancionatorio...”*

Luego de realizar una exposición de la naturaleza conceptual de las Entidades involucradas en la cuestión objeto de estudio afirma que *“...al ser la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, la entidad que actualmente detenta las funciones en virtud de las cuales se aceptó el Plan de Contingencia...”* es la competente para adelantar el procedimiento sancionatorio.

Igualmente refuta a CORPONOR ya que está se negó a dar traslado del expediente por cuanto los hechos están *“íntimamente”* relacionados con el permiso de ocupación de cauce otorgado a ECOPETROL S.A. arguyendo que el pliego de cargos no menciona dicha situación ni en sus considerandos, ni es el resuelve, por tal razón *“...mal puede la Corporación luego de haber formulado cargos, pretender extender el procedimiento sancionatorio a hechos diferentes de los que motivaron su investigación inicial”*; de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009.

Como la citada investigación inicial tuvo como fundamento la supuesta ineficiencia e inoperante ejecución del plan de contingencia, será de competencia de la ANLA.

3. Por parte de Ecopetrol S.A.:

En el actuar administrativo la empresa ha insistido en que:

- El Decreto 321 de 1999 ordena que las empresa petroleras deben contar con un plan de contingencia.

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

- El artículo 40 del Decreto 1220 de 2005 creó un régimen de transición bajo el cual, aquellos proyectos que por ser anteriores a la Ley 99 de 1999 no contaban con licencia ambiental, se someterán a un plan de manejo ambiental.
- El Decreto 2820 de 2010 contempló que el plan de contingencia deberá estar inmerso en el plan de manejo ambiental.
- Al ser la ANLA, la competente de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2820 de 2010⁴, para realizar la vigilancia, seguimiento y control del Oleoducto Caño Limón Coveñas, CORPONOR, no posee competencia para iniciar y formular por ello cargos al interior de un procedimiento sancionatorio ambiental.

En otras palabras “...el cargo imputado por la Corporación excede el ámbito de sus competencias, toda vez que como se ha expuesto, la evaluación sobre la eficiencia y operancia del plan de contingencia del Oleoducto Caño Limón Coveñas, no corresponde a esa entidad, sino a la ANLA...”

- Por tanto, plantea la existencia de un conflicto positivo de competencias.

III. COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS DE COMPETENCIA ADMINISTRATIVAS SUSCITADOS ENTRE AUTORIDADES AMBIENTALES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), “...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 esta 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

⁴ Citando entre otros: “Artículo 8°. *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:

1. En el sector hidrocarburos: ...

d) El transporte y conducción de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se desarrollen por fuera de los campos de explotación que impliquen la construcción y montaje de infraestructura de líneas de conducción con diámetros iguales o superiores a 6 pulgadas (15.24 cm), incluyendo estaciones de bombeo y/o reducción de presión y la correspondiente infraestructura de almacenamiento y control de flujo; salvo aquellas actividades relacionadas con la distribución de gas natural de uso domiciliario, comercial o industrial;”

“Artículo 39. *Control y seguimiento.* Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de: ...

7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.”

“Artículo 41. *Contingencias ambientales.* Si durante la ejecución de los proyectos obras, o actividades sujetos a licenciamiento ambiental o plan de manejo ambiental ocurriesen incendios, derrames, escapes, parámetros de emisión y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos o cualquier otra contingencia ambiental, el titular deberá ejecutar todas las acciones necesarias con el fin de hacer cesar la contingencia ambiental, el titular deberá ejecutar todas las acciones necesarias con el fin de hacer cesar la contingencia ambiental e informar a la autoridad ambiental competente en un término no mayor a veinticuatro (24) horas.

Las contingencias generadas por derrames de hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas, se registrarán además por lo dispuesto en el Decreto 321 de 1999 o la norma que lo modifique o sustituya.”

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

Administrativo correspondiente en relación con autoridades del 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 se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado....”

No obstante lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 numeral 31 de la Ley 99 de 1993 y artículo 2 numeral 9 del Decreto- Ley 3570 de 2011, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es la entidad competente para conocer de la petición.

Es así como el artículo 2 numeral 9 del Decreto-Ley 3570 de 2011, señala entre las funciones de esta entidad, la siguiente:

“(...) 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 relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente”.

De la lectura de las normas precitadas el Consejo de Estado establece sobre la no derogatoria de las funciones del Ministerio de Ambiente para resolver conflictos en el SINA, así:

*La Sala advierte que la ley 954 de 2005, **no derogó** expresa ni tácitamente las atribuciones asignadas por la ley 99 al Ministerio de Ambiente para resolver las discrepancias entre entidades del SINA, conforme al procedimiento allí previsto..., por las siguientes razones:*

La ley 99 de 1993, artículo 5.31, dice:

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

31) Dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que se susciten con motivo del ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente; (...).

Lo anterior concordante con el artículo 2 del Decreto-Ley 3570 de 2011

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

Por lo anterior, es claro que cuando la ley 99 le otorgó esa competencia al Ministerio de Ambiente lo reconoció como la máxima autoridad coordinadora del conjunto de entidades que conforman el Sistema Nacional Ambiental,⁵

⁵ Ley 489 de 1998. “ARTICULO 42. SECTORES ADMINISTRATIVOS. El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley definan como adscritas o vinculadas a aquellos según correspondiere a cada área”.

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

actividad en la que debe “establecer criterios y adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas”. Esta decisión legal encuadra bien dentro de los principios de la administración pública, pero es en esencia distinta al procedimiento de definición de competencias administrativas atribuido a la Sala de Consulta y Servicio Civil por la ley 954 de 2005. En efecto, tanto el contenido y la gama de asuntos que resuelve el Ministerio como la forma de decidirlos, son diferentes a los que define la Sala de Consulta, en los cuales deben cumplirse los requisitos aquí estudiados y no otros, para quedar habilitada para asumir su conocimiento...”⁶

Concluyendo que *“...de acuerdo con lo señalado en el numeral 31 del artículo 5 de la ley 99 de 1993 ... corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial decidir sobre los conflictos y discrepancias que se presentan entre las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental SINA ... En virtud de lo anterior no puede esta Sala conocer del asunto presentado a título de conflicto de competencias administrativas, pues dadas sus características y las entidades involucradas, la competencia se radica en ese Ministerio...”⁷ y que “...con el fin de que las partes resuelvan su diferencia, deben acudir al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, debido que es quien tiene a cargo la función de dirimir las discrepancias entre las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, esta función se encuentra consagrada en el artículo 5° numeral 31 de la ley 99 de 1993...”⁸*

IV. DE LO ACTUADO EN SEDE ADMINISTRATIVA.

Al no contemplar el numeral 31 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993, ni el numeral 9 del artículo 2 del Decreto-Ley 3570 de 2011 un procedimiento especial para resolver los presuntos conflictos que sobre las competencias funcionales de las entidades que integran el Sistema Nacional Ambiental surjan; será atendido el general contemplado en la Ley 1437 de 2011, a saber:

“... En los dos eventos descritos se observará el siguiente procedimiento: recibida la actuación en Secretaría se comunicará por el medio más eficaz a las autoridades involucradas y a los particulares interesados y se fijará un edicto por el término de cinco (5) días, plazo en el que estas podrán presentar alegatos o consideraciones. Vencido el anterior término, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o el tribunal, según el caso, decidirá dentro de los veinte (20) días siguientes. Contra esta decisión no procederá recurso alguno.

Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán...”

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

Ver también artículo 44.

⁶ Ver, entre otros, Auto del 23 de agosto de 2005. Radicación No. 11001030600020050000800. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Auto del 26 de enero de 2006.-Expediente No. 11001-03-06-000-2005-00016-00. C.P. Gustavo Aponte Santos. Auto del 31 de agosto de 2005. Radicación No. 11001031500020050039800. C.P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

⁷ Consejo de Estado Colombiano. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de octubre de 2006. C.P.: Gustavo Aponte Santos. Rad: 11001-03-06-000-2006-00102-00(C).

⁸ Consejo de Estado Colombiano. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 23 de julio de 2009. C.P.: Enrique José Arboleda Perdomo. Rad: 11001-03-06-000-2009-00037-00(C)

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

Así pues, una vez recibido el Radicado No. 4120-E2-55515 del 19 de diciembre de 2013, mediante el cual, el doctor Roberth Lesmes Orjuela, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, remite a este despacho por competencia la solicitud interpuesta por ECOPETROL S.A., para ser resuelto el presunto conflicto; el 31 de diciembre de 2013 a través de los Radicado MADS No. 8200-E2-44412 se comunicó a las autoridades involucradas y a los particulares interesados (doctor Luis Lizcano Contreras, director general de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, la doctora Nubia Orozco Acosta, directora general de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y a la doctora Maciel María Osorio, apoderada general de ECOPETROL S.A.) que en el tiempo de ley, podrán presentar alegatos o consideraciones sobre la cuestión objeto de estudio.

Fecha en la cual además, se fijó el edicto al que se refiere el artículo 39 *ibidem* hasta el 8 de enero de 2014.

V. ANÁLISIS DEL CASO SUB-EXAMINE

1. Problema jurídico.

De manera general, el problema recae sobre dos cuestiones: i) Conocer si efectivamente existe un conflicto de competencias o una discrepancia entre CORPONOR y la ANLA de acuerdo a los antecedentes antes descritos que deba ser resuelta por este Ministerio y; si fuese así, ii) determinar los criterios a establecer o las decisiones a adoptar, para dirimir el conflicto o la discrepancia.

Para poder dar respuesta al problema planteado debemos realizar las siguientes acotaciones preliminares:

2. Del conflicto positivo de competencias.

Podemos comenzar indicando⁹ que existen dos clases de conflictos de competencias, uno positivo y otro negativo; el primero se presenta cuando las entidades administrativas, se consideran competentes para conocer un asunto en concreto y el segundo cuando no.

No obstante lo dicho no es suficiente para dar por sentado la existencia de un conflicto de competencia, por el contrario si lo será el análisis de los requisitos mínimos y aquellos generales para su configuración de acuerdo con la línea de decisiones emitidas por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado:

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

“...El conflicto positivo se presenta entonces, cuando dentro del ejercicio de la función administrativa en un determinado asunto, distintas autoridades actúan bajo el entendido de que lo hacen dentro del campo de sus competencias constitucionales, legales o reglamentarias y que dicha actuación no invade competencias de otra autoridad; en este evento surge la confrontación cuando cada una manifiesta tener la competencia para el conocimiento del asunto.

⁹ Seguiremos principalmente en este aparte al Consejo de Estado Colombiano. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 23 de julio de 2009. C.P.: Enrique José Arboleda Perdomo. Rad: 11001-03-06-000-2009-00037-00(C).

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

En conclusión, condición indispensable para que surja un conflicto de competencia de los atribuidos a esta Sala, ya sea positivo o negativo, es la existencia de varias entidades que se manifiestan expresamente sobre su competencia para conocer el asunto^{10,11}.

Para el caso en concreto recordemos que ANLA solicitó a CORPONOR mediante Radicado No. 4120-E2-5942 del 11 de febrero de 2013 el traslado del expediente original, contenedor del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental al considerar que *“...tiene la competencia funcional de control y manejo ambiental sobre la generalidad del proyecto denominado Oleoducto Caño Limón Coveñas...”* y esta última se negó por considerarse también competente.

De tal manera las dos entidades han contemplado ser la competente para adelantar el seguimiento y control a los efectos del evento ocurrido el 11 de diciembre de 2011, es decir, en apariencia tanto CORPONOR y ANLA, por los mismos hechos pretenden proteger idéntico bien jurídico, *“...con la posibilidad de terminar, además con la misma clase de decisiones o, lo que es peor, con decisiones contradictorias”¹²*

Sobre este particular el Consejo de Estado insiste en que si *“...al menos dos entidades expresamente reclamen o se atribuyen para sí la competencia para realizar una misma actuación o procedimiento administrativo o en general, para cumplir una misma función administrativa en un caso en concreto...”*, se cumple el requisito.

De acuerdo a los hechos del caso:

- Tanto CORPONOR como ANLA, han reclamado expresamente la competencia (véase los Radicados 4120-E2-5942 del 11 de febrero de 2013 y 2057 del 19 de febrero de 2013)
- Aducen las entidades las competencias para cumplir una misma actuación: el seguimiento, manejo y control ambiental de los hechos ocurridos el 11 de diciembre de 2011.
- Para cumplir una función administrativa por los mismos hechos: teniendo en cuenta que ANLA solicitó a CORPONOR mediante Radicado No. 4120-E2-5942 del 11 de febrero de 2013 el traslado del expediente original, contenedor del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental al considerar que ella *“...tiene la competencia funcional de control y manejo ambiental sobre la generalidad del proyecto denominado Oleoducto Caño Limón Coveñas...”* y que CORPONOR mediante el Radicado No. 2057 del 19 de febrero de 2013, responde a la ANLA, negando la remisión del expediente en comentario argumentando ser la autoridad competente para tramitar el procedimiento sancionatorio, ya que el daño está íntimamente relacionado con los actos 0279 del 16 de agosto de 2009 y 0352 del 20 de abril de 2010 que otorgaron permiso de explotación y ocupación de cauces, playas y lechos en la cuenca de Río Plamplonita para la corrección de cauce y construcción de obras (descolmatación, retiro de sedimentos del área de

¹⁰ Auto del 18 de mayo de 2006. Radicación No.: 110010306000200600051 00. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo.

¹¹ Consejo de Estado Colombiano. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de octubre de 2006. C.P.: Gustavo Aponte Santos. Rad: 11001-03-06-000-2006-00102-00(C).

¹² Consejo de Estado Colombiano. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 15 de agosto de 2013. C.P.: Augusto Hernández Becerra. Radicación: 11001-03-06-000-2013-00376-00.

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

embalse entre estructuras transversales y dique direccional aguas arriba del punto de control) en el Municipio de Los Patios.

Se puede observar la emisión de comunicaciones o actos administrativos por parte de cada una de las entidades en cuestión, en donde afirman y consideran ser las competentes en el caso *sub-examine*; lo cual no es otra cosa que el producto jurídico de la función administrativa¹³

En otras palabras, lo anterior propone una referencia necesaria a la función administrativa entendida como “... la realización de los actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo con el mandato legal, que producen transformaciones concretas en el mundo jurídico. Por ejemplo [...] conceder licencias o autorizaciones...”,¹⁴ que se encuentra establecida en Colombia¹⁵ con el objetivo de dar cumplimiento y realizar los fines de Estado.¹⁶

Afirmación, aunque breve, es elemental para nosotros, por cuanto nos permite presentar y estudiar la función administrativa desde las diferentes perspectivas o fines a los cuales está encaminada, y nos invita a pensar en la existencia de sus diversas manifestaciones.¹⁷

Si bien, la protección del ambiente es un fin esencial de Estado, y la función administrativa se encuentra estructurada para la realización de estas causas últimas estatales,¹⁸ es lógico concluir la existencia de la función administrativa del medio ambiente. En desarrollo de los principios que la caracterizan, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución, que nos ilustra los principios bajo los cuales se desarrolla y la manera como debe ser ejercida:

Artículo 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.

¹³ VIDAL PERDOMO, Jaime, *Derecho administrativo*, Décima Edición, Editorial Temis, Bogotá, 1994, P. 132.

¹⁴ YOUNES MORENO, Diego, *Curso de derecho administrativo*, Temis, Bogotá, 2007, p. 44.

¹⁵ Dispone la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 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.

¹⁶ PENAGOS, Gustavo, *El acto administrativo*, tomo I, parte general, “Nuevas tendencias”, Octava Edición, Doctrina y Ley, Bogotá, 2008, p. 34.

¹⁷ Siguiendo a GÓMEZ REY, Andrés. “La concesión de aguas superficiales a la luz de la teoría general del acto administrativo Incidencia de la tradición dogmática del derecho público en el derecho ambiental” *Revista de Estudios Socio – Jurídicos*, Volumen 12, No. 2, Universidad del Rosario, 2010, P. 345-377.

¹⁸ Colombia, Corte Constitucional, sentencia C-1163 de septiembre 6 de 2000, Exp. D-2865, magistrado ponente Fabio Morón Díaz: “... la función administrativa adquirió una nueva dimensión, pues a través de ella el Estado materializa las funciones y objetivos a su cargo, dirigidos fundamentalmente a la realización plena del individuo y de los intereses superiores de la sociedad, de ahí el espacio concreto que a la misma se le dio en el artículo 209 del ordenamiento superior ...”

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

En este sentido, la misión de protección al medio ambiente y el ejercicio y desarrollo de la citada función administrativa está encargada a las instituciones que conforman¹⁹ el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Para el caso en concreto encontramos que el Decreto 321 de 1999 establece que las industrias del sector petrolero deben contar con planes de contingencias los cuales deberán ser desarrollados por la empresa, industria o actividad que pueda generar un derrame; lo cual a su vez quedó contemplado en el derogado Decreto 1220 de 2005, que incluyó al interior del plan de manejo ambiental el plan de contingencia.

Teniendo en cuenta que el artículo 40 *ibídem*, estableció un régimen de transición mediante el cual los proyectos de hidrocarburos (y otros) que hayan iniciado sus actividades con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993, podrá continuar con su actividad siempre y cuando obtengan su aprobación ante la autoridad competente de acuerdo al reparto competencial realizado en su artículo 8º el cual correspondió al entonces Ministerio de Ambiente. De aquí la especialidad de la función.

Con la expedición del Decreto 2820 de 2010, la Ley 1444 de 2011 y el Decreto-Ley 3572 de 2011 la competencia de realizar vigilancia, control y seguimiento de este tipo de proyectos de hidrocarburos quedó en cabeza de la Autoridad Nacional de Licencias ambientales.

Entonces encontramos que existen dos competencias separadas y diferenciables que se constituyen en la función administrativa: por un lado ANLA posee la función de aprobar, vigilar y controlar lo relacionado en el plan de manejo ambiental de Oleoducto Caño Limón Coveñas por lo descrito en el literal D, del numeral 1, del artículo 8 del Decreto 2820 de 2010²⁰; en el cual está inmerso el Plan de Contingencias ya citado; por lo cual toda actividad que este directamente relacionada con el proyecto (nexo de causalidad) deberá ser por ella investigada.

Lo cual no es otra cosa que el reflejo del criterio de especialidad en el ejercicio de la función administrativa.

De otra parte, CORPONOR, cuenta con las funciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, a través de las cuales es la máxima autoridad en su jurisdicción, en especial sobre el otorgamiento, seguimiento, vigilancia y control de autorizaciones, concesiones, asociaciones, permisos y licencias ambientales, como bien lo es en este caso, el otorgamiento de un permiso de ocupación de cauce.

De la reflexión propuesta y para el caso en concreto encontramos que la motivación realizada por CORPONOR en los actos administrativos que iniciaron el procedimiento sancionatorio y en aquel que formuló los cargos, hacen directa referencia a la eficiencia del plan de contingencias del Oleoducto Caño Limón Coveñas, planteando así asuntos que precisamente son de exclusiva competencia de la ANLA.

Con lo dicho, la competencia funcional, es de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales por cuanto ella contempla (como criterio de

¹⁹ Parágrafo único del artículo cuarto (4) de la Ley 99 de 1993.

²⁰ Adicional se puede sustentar en el numeral 7, del artículo 39 y el artículo 41 *ibídem*.

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

especialidad) el control, seguimiento y vigilancia de aquello relacionado con el proyecto Caño Limón – Coveñas.

Siendo pues este, el punto que diferencia la existencia de un conflicto de competencias, *“...porque si cada una de dichas autoridades ejerce una función pública distinta, mal podría hablarse de un conflicto de competencias, aunque la actuación se origine en los mismos hechos, recaiga sobre las mismas personas e, incluso se rija por el mismo procedimiento y tenga efectos similares...”* como podría llegar a pensarse con actuaciones penales u otras.

Para este Despacho, el conflicto suscitado es producto de aplicación de la figura contenida en el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009²¹. Recordemos que la norma contempla la facultad a prevención que permitió a *“...a las autoridades ambientales a actuar más allá de sus competencias, siempre que ello resulte necesario para asegurar una acción oportuna del Estado frente a violaciones de las normas ambientales. En otros términos, una autoridad adopta las medidas que resulten necesarias mientras se asegura la actuación de la autoridad a la que en principio le corresponde el ejercicio de las competencias preventivas y sancionatorias que asigna la ley...”*²², que para el caso en concreto ocurrió debido a la cercanía de la Corporación respecto de los efectos ambientales del evento del 11 de diciembre de 2011.

A propósito, la facultad a prevención posee una temporalidad establecida en el párrafo del artículo 2º *ibídem*. Veamos:

“...En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma...”

De su lectura es claro que la apertura formal del procedimiento, la formulación de cargos, la apertura al aparte probatorio del proceso y la imposición de las sanciones del caso, escapa al ejercicio de la facultad a prevención de la que trata la norma. Por ello, el comportamiento de la Entidad que actúa en pro de esta institución jurídica solo está llamada a la imponer las medidas preventivas del caso y a dar traslado de sus decisiones

²¹ *“Artículo 2º. Facultad a prevención. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.*

Parágrafo. En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.”

²² RUEDA GÓMEZ, Mauricio. “Ley 1333 de 2009, muchos problemas, pocas soluciones”. Editorial Universidad del Rosario. 2012. Pág: 162.

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

al competente en el término de cinco días hábiles. Sentido en el cual, COPORNOR debió remitir a la ANLA, el expediente contentivo de lo actuado.

“...El conflicto debe tener naturaleza administrativa.

El conflicto que se someta a conocimiento de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado debe versar exclusivamente sobre asuntos administrativos²³, lo cual excluye el conocimiento de conflictos jurisdiccionales y legislativos²⁴...²⁵

Lo cual sin lugar a dudas es el caso.

“El conflicto debe versar sobre un asunto concreto.

El procedimiento para definir los conflictos de competencias administrativas contenido en el Código Contencioso Administrativo, se instituyó para resolver casos concretos y no para absolver consultas de carácter general o definirlos en abstracto. En conclusión debe estar individualizada la actuación respecto de la cual se produce la controversia²⁶.”²⁷

Punto sobre el cual debemos afirmar el asunto en concreto es la competencia para adelantar las acciones de *ius puniendi* en relación a los hechos acaecidos el 11 de diciembre de 2011 consistentes en la rotura del Oleoducto Caño Limón Coveñas, en la abscisa 213+80, que generó un derrame de 2.267 barriles de petróleo crudo.

La discusión que sobre el asunto en concreto se ha suscitado está derivada del ejercicio de la función a prevención que adelantó COPORNOR, sobre los efectos de un hecho, al interior de la ejecución del proyecto “Oleoducto Caño Limón Coveñas”; en virtud de lo cual dicha Corporación, apertura mediante acto administrativo del 14 de diciembre de 2011, un procedimiento sancionatorio ambiental el cual versa sobre la eficiencia y operancia del plan de contingencia del Oleoducto Caño Limón Coveñas.

²³ En efecto, al revisar los antecedentes de la ley 954 de 2005, se encuentra que la intención del legislador era descongestionar la Sala Plena del Consejo de Estado y no derogar las competencias que sobre la materia tiene otras entidades. Señala el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 003 de 2004 Cámara, 194 de 204 Senado lo siguiente: “Teniendo en cuenta que los conflictos de competencias entre autoridades administrativas positivas o negativas no son asuntos de carácter judicial sino administrativo y que el legislador en el artículo 88 del Código Contencioso-Administrativo ha encomendado su solución a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, como si se tratara de una acción jurisdiccional, llamada “Acción de definición de competencias”, los suscritos ponentes consideramos que el artículo debe ser derogado y que la reglamentación actual de dicha “acción” debe ser modificada de acuerdo con su naturaleza jurídica; es decir, como un trámite administrativo, que, como nos lo recuerda el autor de la iniciativa, se ha convertido en un factor generador de congestión en la Sala, con el agravante, se repite, de que estos conflictos no son de naturaleza jurisdiccional” Tomado de la Gaceta del Congreso No 671 de 2004. Ver también Gaceta 129 de 2004 y Gaceta 49 de 2005.

²⁴ Ver, entre otros, Auto del 23 de febrero 2006. Radicación No. 110010315000200100755 00. C.P. Flavio Augusto Rodríguez Arce. Auto del 28 de junio de 2006.- Radicación No. 11001-03-06-000-2006-00065-00. C.P. Gustavo Aponte Santos

²⁵ Consejo de Estado Colombiano. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de octubre de 2006. C.P.: Gustavo Aponte Santos. Rad: 11001-03-06-000-2006-00102-00(C).

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

²⁷ Consejo de Estado Colombiano. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 4 de octubre de 2006. C.P.: Gustavo Aponte Santos. Rad: 11001-03-06-000-2006-00102-00(C).

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

Aparte de los requisitos mínimos citados, es necesario ver los rasgos generales de la definición y competencias tal cual lo contempla el ÁLVAREZ JARAMILLO²⁸:

- *“Es una actuación administrativa que por su naturaleza no se tramita mediante un procedimiento judicial”, como bien es el seguimiento y control del evento objeto de estudio.*
- *“No obedece a la función consultiva de la Sala, pues lo que en materia de definición de conflictos se decida tiene efectos vinculantes, sin perjuicio del control de legalidad del acto, que con posterioridad se pueda ejercer en sede jurisdiccional.”*
- *“Si se trata de dos organismos o entidades que integran el mismo sector administrativo, resolverá el ministro o director de departamento administrativo correspondiente”, como ocurre al interior del SINA según lo visto en el aparte de la competencia de este Ministerio para resolver.*
- *“Es indispensable que las entidades se hayan manifestado expresamente respecto de su competencia o incompetencia para iniciar una actuación administrativa” que como vimos las dos entidades ha manifestado considerarse competentes respecto del procedimiento sancionatorio (en sentido amplio) y la emisión de juicios de valor jurídicos respecto del plan de contingencia.*
- *“La definición de competencias es anterior a la conclusión de la actuación administrativa, lo que quiere decir que se produce durante el trámite, puesto que una vez expedido el acto administrativo definitivo, lo procedente es acusar su ilegalidad, pues cómo se observó anteriormente, la falta de competencia es una de las causales de nulidad del acto administrativo”²⁹.*

Sobre este punto se debe llamar la atención que todo conflicto positivo de competencias contempla la usurpación de funciones como requisito de existencia contemplado en la teoría general del acto administrativo, así pues, como el procedimiento en cita no fue terminado, es procedente la definición de competencias por parte de este despacho. Si hubiese sido finiquitado, lo procedente sería la interposición de las acciones administrativas necesarias para establecer la correspondiente falta de competencia o usurpación de funciones en sede de la rama judicial.

- *“No es posible plantear un conflicto de competencias cuando ya ha habido un pronunciamiento judicial acerca de la legalidad del acto administrativo”, lo cual no se encuentra por el momento.*

Con lo dicho, encuentra este despacho que efectivamente estamos en presencia de un conflicto positivo de competencias. Por ende procede a continuación el examen del sujeto activo, su capacidad jurídica y la competencia para conocer del caso objeto de estudio.

²⁸ ÁLVAREZ JARAMILLO, Luis Fernando. “Conflictos de Competencias Administrativas en Colombia” en Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código, una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011. Diciembre 2012.

²⁹ Cita el propio autor: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión 2008-00072.

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

3. Del sujeto activo, la competencia y la capacidad.

“...el sujeto activo es, por regla general, el depositario de la competencia necesaria para crear el acto administrativo. Esto es, el órgano del Estado ... revestido de funciones administrativas para adoptar decisiones de manera unilateral tendientes a crear, modificar o extinguir en el mundo jurídico...”³⁰, el cual será quien, bajo las reglas de la teoría de los actos administrativos unilaterales contemple la competencia para actuar.

Con lo visto, observamos que como sujeto activo se autoproclaman tanto CORPONOR como autoridad máxima ambiental en su jurisdicción donde ocurrió el derrame de hidrocarburos, como la ANLA por ser legalmente designada a realizar el seguimiento y control de las actividades relacionadas con el plan de manejo ambiental del Oleoducto Caño Limón Conveñas. Para poder identificar el sujeto activo, continuemos con el examen de la competencia.

Recordemos que por competencia se entiende “...la facultad o poder jurídicos que tiene una autoridad para ejercer determinada función. Esta facultad es dada por la ley y es un requisito de orden público, es decir que es de estricto cumplimiento, de manera que si no existe, el acto nace, pero viciado de ilegalidad.”³¹

RODRÍGUEZ, muestra como la competencia posee tres elementos:

“...la competencia “*ratione materiae*”. Se refiere al elemento material de la competencia, es decir, al objeto de ella. Ese objeto se traduce en las diferentes funciones que una autoridad puede ejercer legalmente...”

La competencia “*ratione loci*”. Es la competencia territorial o sea, el territorio dentro del cual la autoridad puede ejercer legalmente sus funciones...”

La competencia “*ratione temporis*”. Es la competencia temporal. Se refiere al tiempo durante el cual la autoridad puede ejercer legalmente su funciones.”

Lo anterior, es adicionado por SANTOFIMIO, indicando que “como determinantes de la competencia los puntos que tienen como punto de partida, el grado y la materia... la primera hace referencia al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración un sujeto con funciones administrativas. Corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda analiza la clase o tipo de funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad...”³²

Con lo dicho y los elementos del caso, es posible concluir al ser la ANLA quien posee la función de aprobar, vigilar y controlar el plan de manejo ambiental de Oleoducto Caño Limón Coveñas por lo descrito en el literal D, del numeral 1, del artículo 8 del Decreto 2820 de 2010³³; todas las violaciones de las normas o daños³⁴ que tengan nexo causal sobre el proyecto, podrán y deberán ser investigadas (sancionatoriamente hablando) por la ANLA.

³⁰ SANTOFIMIO G, Jaime Orlando. “Tratado de Administrativo”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 1998. Pág: 140.

³¹ RODRIGUEZ R., Libardo. “Derecho Administrativo, general y colombiano”. Temis. Bogotá 2001. Pág: 247.

³² SANTOFIMIO G, Jaime Orlando. “Tratado de Administrativo”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 1998. Pág: 143.

³³ Adicional se puede sustentar en el numeral 7, del artículo 39 y el artículo 41 *ibidem*.

³⁴ En sede de responsabilidad civil extracontractual, como plantea la Ley 1333 de 2009.

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

La *ratione loci* en este caso, es compuesta, por un lado la Corporación posee tanto su competencia de máxima autoridad regional de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, como la función a prevención ya citada mediante la cual en su jurisdicción por cercanía podrá exceder sus naturales funciones para lograr la protección de los elementos constitutivos del ambiente. Igualmente contamos con la superpuesta competencia nacional de la ANLA. Teniendo en cuenta que las dos entidades comparten este criterio, no será el que nos genere la diferencia específica necesaria para resolver la solicitud que nos compete.

En cuanto a la *ratione temporis*, encontramos que es limitada en relación al Oleoducto por parte de la Corporación ya que solo podrá actuar en prevención, e ilimitada por parte de la ANLA ya que durará durante el proyecto exista.

Ahora bien, “... se reconoce doctrinariamente que la capacidad entrándose en la teoría del Acto Administrativo se traduce en términos de competencia. En este sentido será capaz la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto...”, que sin lugar a dudas será la ANLA al contemplar que su competencia funcional esta directamente relacionada (nexo causal) con la vigilancia y control del plan de manejo ambiental y el plan de contingencia del proyecto Caño Limón – Coveñas.

VI. DECISIÓN DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Que tal y como afirma SANTOFIMIO “...la competencia debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable ... y de estricto cumplimiento en procura de la satisfacción de los intereses generales y en beneficio del ordenamiento jurídico...”, lo cual nos invita a concluir tal y como antes se había referido que existen dos competencias separadas y diferenciables que se constituyen en la función administrativa: por un lado ANLA posee la función de aprobar, vigilar y controlar lo relacionado en el plan de manejo ambiental del Oleoducto Caño Limón Coveñas por lo descrito en el literal D, del numeral 1, del artículo 8 del Decreto 2820 de 2010³⁵; en el cual está inmerso el Plan de Contingencias ya citado; por lo cual toda actividad que este directamente relacionada con el proyecto (nexo de causalidad) deberá ser por ella investigada. Lo cual no es otra cosa que el reflejo del criterio de especialidad en el ejercicio de la función administrativa.

Que de otra parte, CORPONOR, cuenta con las funciones establecidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, a través de las cuales es la máxima autoridad en su jurisdicción, en especial sobre el otorgamiento, seguimiento, vigilancia y control de autorizaciones, concesiones, asociaciones, permisos y licencias ambientales, como bien lo es en este caso, el otorgamiento de un permiso de ocupación de cauce. Nótese como en este caso la función de la Corporación no es especial y directa respecto del Oleoducto Caño Limón Coveñas; por lo cual no será ella la competente en el caso en concreto.

Que aunque encontramos que la motivación realizada por CORPONOR en los actos administrativos que iniciaron el procedimiento sancionatorio y en aquel que formuló los cargos, hacen directa referencia a la eficiencia del plan de contingencias y al proyecto denominado Oleoducto Caño Limón Coveñas, la competencia especial no le corresponde a esa entidad.

Que en este sentido debe considerarse que CORPONOR de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, ejerció sus funciones a través de

³⁵ Adicional se puede sustentar en el numeral 7, del artículo 39 y el artículo 41 *ibídem*.

““Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

la facultad a prevención, mediante de la cual estuvo habilitada temporalmente para imponer y ejecutar las medidas preventivas del caso, excediendo así sus competencias funcionales temporalmente, tal y como lo avala la ley.

Que la facultad a prevención posee una temporalidad establecida en el párrafo del artículo 2º *ibidem*, así: “...*En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma...*”

Que de la lectura de la norma es claro que la apertura formal del procedimiento, la formulación de cargos, la apertura al aparte probatorio del proceso y la imposición de las sanciones del caso, escapa al ejercicio de la facultad a prevención de la que trata la norma. Por ello, el comportamiento de la Entidad que actúa en pro de esta institución jurídica solo está llamada a la imponer las medidas preventivas del caso y a dar traslado de sus decisiones al competente en el término de cinco días hábiles. Sentido en el cual, COPORNOR debió remitir a la ANLA, el expediente contentivo de lo actuado.

Que lo anterior trae como consecuencia que las actuaciones iniciales y preparatorias poseen fundamento competencial amparado en la ley. Así entonces, deberá ser tenida en cuenta por la ANLA, para investigar si sobre los hechos ocurridos el 11 de diciembre de 2011 constituyen una infracción ambiental bien sea por la violación de una norma o por configurarse los elementos de la responsabilidad civil extracontractual³⁶.

Que nos vemos en la obligación de ordenar a la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR) que una vez se encuentre debidamente ejecutoriado el presente acto administrativo remita a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales el original de todas y cada una de las actuaciones relacionadas con el expediente que contempla el procedimiento sancionatorio ambiental iniciado mediante el acto administrativo fechado del 14 de diciembre de 2011.

Que en mérito de lo expuesto

RESUELVE:

ARTÍCULO 1º. Dirimir el conflicto de competencia presentado entre la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental -CORPONOR-, por el ejercicio del *ius puniendi* ambiental en consecuencia de la rotura del Oleoducto Caño Limón Coveñas, en la abscisa 213+80, lo que generó un derrame de 2.267 barriles de petróleo crudo el 11 de diciembre de 2011; reconociendo que es la Autoridad Nacional de Licencias

³⁶ Ley 1333 de 2009. “Artículo 5º. *Infracciones.* Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.”

“Por la cual se dirime un conflicto entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental”

Ambientales -ANLA, la entidad competente para conocerlo; ordenando la remisión del expediente a esta última.

ARTÍCULO 2º. Como consecuencia de lo anterior, Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental -CORPONOR deberá remitir el expediente que comprende el procedimiento sancionatorio ambiental iniciado mediante el acto administrativo fechado del 14 de diciembre de 2011, iniciado en contra de ECOPETROL S.A., por los hechos ocurridos el 11 de diciembre de 2011, para continúe con él.

ARTÍCULO 3º. Comunicar a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR), a ECOPETROL S.A., y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, el contenido de la presente resolución.

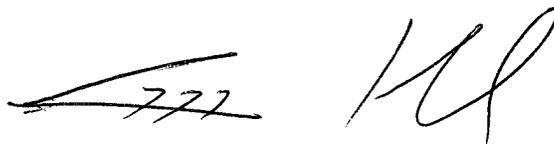
ARTÍCULO 4º. Publicar en la gaceta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la presente resolución.

ARTÍCULO 5º. Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los

12 MAR 2014



LUZ HELENA SARMIENTO VILLAMIZAR
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Proyectó: Andrés Gómez - Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Camilo Rincón Escobar - Oficina Asesora Jurídica
Aprobó: Constanza Atuesta Cepeda - Jefe Oficina Asesora Jurídica

Publicada en el Diario Oficial No. _____ de _____