

**CONCEPTO JURÍDICO**

Bogotá D.C.,

|                                                                                   |                                                                                    |                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|  |  |                  |
|                                                                                   | 1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 0 6 4 8 2                                                    |                  |
|                                                                                   | Al responder por favor cítese este número <b>13002025E2006482</b>                  |                  |
|                                                                                   | Fecha Radicado: <b>2025-03-04 22:42:48</b>                                         |                  |
|                                                                                   | Código de Verificación: <b>0d0d3</b>                                               | Folios: <b>6</b> |
| Radicator: <b>Ventanilla Minambiente</b>                                          |                                                                                    | Anexos: <b>0</b> |
| <b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>                             |                                                                                    |                  |

Doctora  
**ANGIE LORENA MARQUEZ MORENO**  
Jefe Oficina Asesora de Planeación  
**CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL QUINDIO**  
servicioalcliente@crq.gov.co

**ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Conformación del Consejo de Cuenca Hidrográfica. Radicado No. 2025E1005951**

**Respetada doctora Marquez:**

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

**I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ**

Esta Oficina Asesora jurídica emitió conceptos donde indicó que el Consejo de Cuenca no es el único espacio donde pueden participar los diferentes actores de una cuenca hidrográfica. El primero de ellos el Concepto 8140-E2-17968 del 20 de junio de 2014, donde indicó:

*“Es oportuno recordar que para poder ejercer un derecho (participación), se deben cumplir ciertos requisitos que el ordenamiento jurídico señala y de esta forma se contribuya a lograr el cometido del derecho, en este marco, la Resolución 509 de 2013 estableció que los aspirantes al consejo de cuenca deben cumplir en forma previa con una serie de requisitos, con el objetivo de que la participación contribuya en forma idónea en la construcción del POMCA, por ello, con el incumplimiento de los requisitos por parte de algún aspirante no se corre el riesgo de insuficiencia en la representación de los actores, antes lo contrario, además de propender por el objetivo mismo de la participación, asegura la legalidad y el cumplimiento del acto administrativo.*

*Además, para evitar el riesgo de insuficiencia en la representación de los actores en la formulación, ejecución y seguimiento del POMCA, es fundamental que la Corporación Autónoma Regional dentro de la etapa de aprestamiento estructure una buena estrategia de participación, basado en la realidad de cada cuenca y para ello, además de definir el proceso de conformación del Consejo de Cuenca, instancia máxima e ineludible, se recuerda que la CAR se encuentra facultada para definir otras instancias de participación (ver artículo 53 del Decreto 1640 de 2012 y numeral 3.2.1.3 Estrategia de participación- Guía Técnica para formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas), dentro de las cuales podrán participar aquellos otros actores claves para el proceso de ordenación y manejo de la cuenca.”*

En el concepto OAJ-8140-E2-2016-032486 del 5 de diciembre de 2016, siguiendo la posición asumida previamente manifestó:

## CONCEPTO JURÍDICO

*“En este sentido, es menester indicar que en la fase de aprestamiento, en los términos del artículo 2.2.3.1.6.7. del Decreto 1076 de 2015, será donde se defina lo relacionado con la estrategia participación, estrategia en la que se “deberá identificar las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, así como las comunidades étnicas que estén asentadas en la respectiva cuenca hidrográfica y definir el proceso de conformación de los Consejos de Cuenca”. En otras palabras, será en esta fase de aprestamiento la oportunidad para definir los actores que necesariamente deberán participar en el consejo de cuenca.*

*Finalmente, se indica que el consejo de cuenca no es la única oportunidad de participación dentro de una cuenca, es así como el artículo 2.2.3.1.9.6 del Decreto 1076 de 2015 dispone:*

*“ARTÍCULO 2.2.3.1.9.6. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Las personas naturales, jurídicas, públicas y privadas, asentadas en la cuenca hidrográfica declarada en ordenación por la autoridad ambiental competente, podrán participar en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la misma, presentando sus recomendaciones y observaciones a través de sus representantes en el Consejo de Cuenca de que trata el presente decreto, sin perjuicio de las demás instancias de participación que la autoridad ambiental competente considere pertinente implementar en estos procesos.”*

*Así entonces, la Autoridad Ambiental podrá implementar procesos de participación que la misma considere y se considera que el derecho de participación no se agota únicamente en la conformación del consejo de cuenca.”*

## II. ANTECEDENTES JURIDICOS

El **Decreto 1076 de 2015**, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, respecto al Consejo de Cuenca y su conformación señala:

**“Artículo 2.2.3.1.9.1. Del Consejo de Cuenca. Es la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica.**

***Parágrafo.*** La autoridad ambiental competente podrá apoyar los aspectos logísticos y financieros para el funcionamiento del Consejo de Cuenca.

(Decreto 1640 de 2012, artículo 48).

**Artículo 2.2.3.1.9.2. De la conformación.** Representantes de cada una de las personas jurídicas públicas y/o privadas asentadas y que desarrollen actividades en la cuenca, así como de las comunidades campesinas, e indígenas y negras, y asociaciones de usuarios, gremios, según el caso.

(Decreto 1640 de 2012, artículo 49).” (Subraya y negrita fuera de texto)

**“Artículo 2.2.3.1.9.6. De la participación ciudadana.** Las personas naturales, jurídicas, públicas y privadas, asentadas en la cuenca hidrográfica declarada en ordenación por la autoridad ambiental competente, podrán participar en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de la misma, presentando sus recomendaciones y observaciones a través de sus representantes en el Consejo de Cuenca de que trata el presente decreto, **sin perjuicio de las demás instancias de participación que la autoridad ambiental competente considere pertinente implementar en estos procesos.**

(Decreto 1640 de 2012, artículo 53).” (Subraya y negrita fuera de texto)

## CONCEPTO JURÍDICO

**Resolución 509 del 21 de mayo de 2014**, por medio de la cual se definen los lineamientos para la conformación de los Consejos de Cuenca y su participación en las fases del Plan de Ordenación de la Cuenca y se dictan otras disposiciones.

**“Artículo segundo. Miembros.** El Consejo de Cuenca estará integrado por:

1. Comunidades Indígenas tradicionalmente asentadas en la cuenca.
2. Comunidades negras asentadas en la cuenca hidrográfica que hayan venido ocupando tierras baldías en zonas rurales ribereñas de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción y hayan conformado su consejo comunitario de conformidad con lo dispuesto en la Ley 70 de 1993.
3. Organizaciones que asocien o agremien campesinos.
4. Organizaciones que asocien o agremien sectores productivos.
5. Personas prestadoras de servicio de acueducto y alcantarillado.
6. Organizaciones no gubernamentales cuyo objeto exclusivo sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
7. Las Juntas de Acción Comunal.
8. Instituciones de educación superior.
9. Municipios con jurisdicción en la cuenta
10. Los demás, que resulten del análisis de actores.

**Parágrafo 1.** Por cada uno de los actores anteriormente listados se podrá elegir un número máximo de tres (3) representantes al respectivo Consejo de Cuenca.

**Parágrafo 2.** Salvo las comunidades étnicas, los demás actores deberán desarrollar actividades en la respectiva cuenca.

**Artículo tercero. Elección de los miembros del Consejo de Cuenca.** A continuación se establecen los lineamientos que la Comisión conjunta o la Corporación, según en caso, deberán aplicar en la elección de los representantes de que tratan los numerales 3) a 7) del artículo 2:

(...)

2. **Convocatoria.** Las diferentes convocatorias a las personas jurídicas de que tratan los numerales 3) al 8) del presente artículo, se realizarán por la Comisión Conjunta o la Corporación, según el caso, mediante invitación pública que se publicará por una sola vez en un diario con la cobertura en la respectiva cuenca, al menos con treinta (30) días hábiles de antelación a la fecha establecida para la reunión de elección de los representantes. Dentro del mismo término, se fijará el aviso en el lugar visible de la Corporación y en la página web de la misma. (...)

### III. ASUNTO A TRATAR:

Las preguntas formuladas por la solicitante son las siguientes:

## CONCEPTO JURÍDICO

1. ¿Debemos instalar el Consejo de Cuenca Hidrográfica con los actores elegidos en la convocatoria del 6 de septiembre de 2024?
2. ¿Es posible llevar a cabo una segunda convocatoria para completar la conformación del Consejo de Cuenca Hidrográfica del río La Vieja para el periodo 2024-2028?

## IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

El Decreto 1640 de 2012 compilado en el Decreto 1076 de 2015 define que son los Consejo de Cuenca, indica como se conforman, cuáles son sus funciones, el periodo de sus representantes y resalta la participación ciudadana en las diferentes fases del proceso de ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas declaradas en ordenación por la autoridad ambiental competente y mediante la Resolución 509 de 2013, expedida por este ministerio, se definen los lineamientos para la conformación de los Consejos de Cuenca y su participación en las fases del Plan de Ordenación de la Cuenca.

El Decreto 1076 de 2015 en su artículo 2.2.3.1.9.1. señala que el Consejo de Cuenca es la instancia consultiva y representativa de todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica y en el artículo 2.2.3.1.9.2. ibidem se determina su conformación, este artículo fue objeto de reglamentación en el artículo 2 de la Resolución 509 de 2013, donde se determina que el Consejo estará conformado por 10 integrantes, más aquellos adicionales que resulten del análisis de actores, y señala la norma que para cada uno de los 10 tipos de actores se podrán elegir un máximo de 3 representantes.

La Resolución 509 mencionada establece los requisitos que son necesarios cumplir por aquellos que pretendan ejercer la representación de los distintos integrantes del Consejo, y dispone que se debe verificar el cumplimiento de estos requisitos, verificación que se plasmará en un informe que será presentado en la reunión de la elección. De tal forma que si no se cumplen con tales requisitos no es posible ser elegido para conformar el Consejo de la Cuenca.

Otro aspecto a resaltar de la Resolución 509, es que en el artículo 3 se establece la forma en que se debe realizar la convocatoria de las personas jurídicas de los numerales 3 al 8<sup>1</sup> que deseen participar en el Consejo, para el caso de las comunidades étnicas (numerales 1 y 2) establece en el artículo 4 que sus representantes serán elegidos de manera autónoma en una reunión convocada por la Corporación o la Comisión Conjunta, según sea el caso, y para los representantes de los municipios con jurisdicción en la cuenca determina en el artículo 6 que la Corporación o la Comisión Conjunta los oficiará para que elijan sus representantes.

---

<sup>1</sup>

3. Organizaciones que asocien o agremien campesinos.
4. Organizaciones que asocien o agremien sectores productivos.
5. Personas prestadoras de servicio de acueducto y alcantarillado.
6. Organizaciones no gubernamentales cuyo objeto exclusivo sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
7. Las Juntas de Acción Comunal.
8. Instituciones de educación superior.

## CONCEPTO JURÍDICO

De esta forma, tenemos que los Consejos de Cuenca son escenarios de interlocución, en donde pueden converger las diferentes opiniones de los interesados frente a la gestión del recurso hídrico de la cuenca y, el cual se establece como espacio de representación de los diferentes actores e intereses alrededor de la cuenca. Asimismo, en el marco de este escenario de participación, los actores allí representados pueden expresar sus necesidades, propuestas y al mismo tiempo, las preocupaciones referentes a los asuntos de la cuenca. En este sentido, se debe indicar que el propósito de estos Consejos es que todos los actores que viven y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica puedan participar en las decisiones a través de sus representantes.

Lo anterior, se encuentra en línea con lo establecido en el artículo 79<sup>2</sup> de la Constitución Política de Colombia que determina que la ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, así como con lo establecido en la Ley 2273 de 2022<sup>3</sup>, por la cual se aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, en la que se establecen acciones para fortalecer la democracia ambiental mediante el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones, el acceso a la justicia en asuntos ambientales y la protección de las personas defensoras del ambiente.

Ahora bien, se debe indicar que ni el Decreto 1076 de 2015, ni la Resolución 509 de 2013 contemplan un número mínimo de integrantes que deban ser elegidos para que pueda operar el Consejo de Cuenca, siendo claro eso sí, como se indico previamente que se deben cumplir con los requisitos que han sido establecidos en dicha resolución o no podrá realizarse la representación pretendida por el aspirante que se ha presentado, con lo que es posible que no se llegue a dar la representación de todos los integrantes previstos en las normas mencionadas.

Por otro lado, de la normatividad antes mencionada se observa que tampoco establece que la elección de los integrantes deba hacerse en una sola convocatoria, ni prohíbe que se realice otra convocatoria para elegir los representantes de aquellos integrantes que no han podido definirse en una primera convocatoria.

De esta forma, se debe precisar que siempre que la Corporación o el Consejo de Cuenca haya realizado la convocatoria para la elección de los integrantes cumpliendo con los lineamientos establecidos en la Resolución 509 en cuestión no está obligada a adelantar otra convocatoria, pretender esto sería tanto como establecer una obligación de realizar convocatorias indefinidas que no permitirían poner en funcionamiento el Consejo de Cuenca, que es el cometido de la norma, con aquellos integrantes que si mostraron el debido interés o cumplieron con los requisitos exigidos en la norma para cumplir el rol de representantes.

Ahora bien, se debe indicar que al no estar prohibida la realización de una convocatoria adicional y de optarse por este camino, se debe tener en cuenta que la puesta en funcionamiento o instalación del Consejo de Cuenca no puede posponerse de forma indefinida o hasta lograr la elección de la totalidad de los integrantes mediante la realización de incontables convocatorias.

---

<sup>2</sup> Constitución Política de Colombia. “Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. (...)” (Subraya fuera de texto)

<sup>3</sup> Declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-359 de 2024.

## CONCEPTO JURÍDICO

En este punto es importante indicar que la finalidad de la norma es buscar la participación de todos los interesados en la cuenca, y tal como se indicó por esta Oficina Asesora Jurídica en conceptos de los años 2014 y 2016, el Consejo de Cuenca no es el único escenario en que se puede garantizar tal participación, tal como lo ha establecido el artículo 2.2.3.1.9.6. del Decreto 1076 de 2015 que señala: *“sin perjuicio de las demás instancias de participación que la autoridad ambiental competente considere pertinente implementar en estos procesos”* de esta forma, la autoridad ambiental competente podrá implementar los procesos de participación que considere, garantizando así los derechos de participación ciudadana de todos los interesados en la cuenca, por lo que se considera que el derecho en mención no se agota únicamente en la conformación del Consejo de Cuenca.

## V. CONCLUSIONES

La normatividad no limita a la corporación para que en una sola convocatoria se deban elegir todos los integrantes del Consejo de Cuenca, por lo que se considera que es viable realizar más de una convocatoria con el fin de garantizar el derecho de participación de todos los posibles interesados; pero dado que tampoco obliga a que estén nombrados la totalidad de los integrantes para su instalación, siempre que la convocatoria se haya realizado en los términos de la Resolución 509 de 2013.

No obstante, en garantía al derecho de participación, deberían realizarse las convocatorias necesarias a fin de poder suplir las vacancias de los miembros del consejo que no se hayan podido elegir.

El presente concepto se expide a solicitud de ANGIE LORENA MARQUEZ MORENO, Jefe Oficina Asesora de Planeación de la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL QUINDIO y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”*.

Atentamente,

**ALICIA ANDREA BAQUERO ÓRTEGON**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jenny Marisel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ  
Revisó: Emma Judith Salamanca – Asesora OAJ