



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: Ana María
Charry Gaitán

Bogotá, D.C., tres (03) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 1001-03-06-000-2023-00616-00

Referencia: conflicto positivo de competencias administrativas

Partes: Corporación Autónoma Regional del Magdalena -CORPAMAG-, Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental (DADSA), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y DIMAR.

Asunto: autoridad administrativa competente para conocer de los procesos sancionatorios ambientales iniciados en contra de la empresa de servicios públicos de Santa Marta ESSMAR ESP, por los hechos ocurridos el 7 de enero de 2023.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112, numeral 10, de la Ley 1437 de 2011¹, modificados por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021², respectivamente, procede a resolver el conflicto de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Auto núm. 001 del 10 de enero de 2023³, el Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental -DADSA- (Santa Marta), inició una indagación preliminar, con el fin de verificar la ocurrencia de una posible infracción ambiental por parte de la Empresa de Servicios Públicos de Santa Marta -ESSMAR ESP-, debido a un vertimiento de aguas residuales que se produjo el día 7 de enero de 2023, sobre una vía pública y en el «Canal de las Iguanas», en Santa Marta⁴.

¹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

² Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.

³ Expediente digital, archivo «Repartoyradicacion_04anexos», folio 1 a 13.

⁴ Expediente digital, archivo «Repartoyradicacion_04anexos», Concepto Técnico 002-010-001 del DADSA.

2. La indagación se inició como resultado del concepto técnico número 01 del 10 de enero de 2023, proferido también por el Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental, en adelante DADSA, en el que se indicó que el día 7 de enero de 2023, la Empresa de Servicios Públicos de Santa Marta ESSMAR ESP, aparentemente por una contingencia en el sistema de alcantarillado, vertió aguas residuales directamente en la calle 5ª con Cra. 4 del Rodadero y en el «Canal de las Iguanas» de la misma localidad, como producto del rebose de un «manhole» y la presunta «ruptura de un codo de 6´ y de la tubería en una de las líneas de impulsión de la Ebar Iguanas», respectivamente⁵, afectando, al parecer, «áreas de interés turístico, (...) residencial, (...) institucional y (...) de interés patrimonial»⁶ de esa zona.

3. Por Auto núm. 002 del 26 de enero de 2023, el DADSA inició una investigación administrativa ambiental de carácter sancionatorio por estos hechos y formuló varios cargos contra la empresa ESSMAR ESP, por presuntamente haber incurrido en la violación de lo dispuesto en los artículos 2.2.3.2.20.5⁷ y 2.2.3.2.24.1⁸ del Decreto núm. 1076 de 2015⁹, así como por la posible vulneración de los artículos 2.2.3.3.4.3 numeral 3, 5, 6 y 10¹⁰ y del 2.2.3.3.4.15¹¹ del mismo decreto. También por el

⁵ Expediente digital, Ibidem. En dicho concepto se señaló que, presuntamente, en lo que respecta al manhole, el “plan de contingencia activado por la empresa no estaba siendo suficiente para contener el rebosamiento de aguas residuales”, por lo que se estaba incumpliendo posiblemente lo estipulado en el artículo 2.2.3.3.4.15 del Decreto 1076 del 2015. En cuanto al vertimiento en el “Canal de las Iguanas” se afirmó que presuntamente la empresa “optó por bombear las aguas residuales” hacia ese canal, “lo cual no es una solución en un plan de contingencia, puesto que está generando un vertimiento prohibido por la norma y alterando la calidad del agua de este cuerpo hídrico y posteriormente de la bahía del Rodadero”.

⁶ Expediente digital, archivo «Repartoyradicacion_04anexos», Concepto Técnico 002-010-001 del DADSA.

⁷ **Artículo 2.2.3.2.20.5. «Prohibición de verter sin tratamiento previo. [...]**»

⁸ **Artículo 2.2.3.2.24.1. «Prohibiciones.** Por considerarse atentatorias contra el medio acuático se prohíben las siguientes conductas: 1. Incorporar o introducir a las aguas o sus cauces cuerpos o sustancias sólidas, líquidas o gaseosas, o formas de energía en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar o salud de las personas, atacar contra la flora y la fauna y demás recursos relacionados con el recurso hídrico. [...]

⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

¹⁰ **Artículo 2.2.3.3.4.3. «Prohibiciones. No se admite vertimientos: [...]** 3. En los cuerpos de aguas destinadas para recreación y usos afines que impliquen contacto primario, que no permita el cumplimiento del criterio de calidad para este uso. [...] //5. En cuerpos de agua que la autoridad ambiental competente declare total o parcialmente protegidos, de acuerdo con los Artículos 70 y 137 del Decreto - Ley 2811 de 1974.// 6. En calles, calzadas y canales o sistemas de alcantarillados para aguas lluvias, cuando quiera que existan en forma separada o tengan esta única destinación. [...]// 10. Que ocasionen altos riesgos para la salud o para los recursos hidrobiológicos».

¹¹ **Artículo 2.2.3.3.4.15. «Suspensión de actividades.** En caso de presentarse fallas en los sistemas de tratamiento, labores de mantenimiento preventivo o correctivo o emergencias o accidentes que limiten o impidan el cumplimiento de la norma de vertimiento, de inmediato el responsable de la actividad industrial, comercial o de servicios que genere vertimientos a un cuerpo de agua o al suelo deberá suspender las actividades que generan el vertimiento, exceptuando

presunto incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 el Decreto núm. 2811 de 1974¹², al realizar aparentemente un cambio nocivo del lecho de las aguas y la generación de olores ofensivos.

4. La Corporación Autónoma Regional del Magdalena –CORPAMAG-, por su parte, mediante Auto núm. 167 del 4 de febrero de 2023, decidió iniciar, a su vez, proceso sancionatorio ambiental¹³ en contra de la empresa ESSMAR ESP, por los hechos ocurridos el 7 de enero de 2023.

Dicha empresa, es la operadora de la planta de tratamiento de aguas residuales de Santa Marta, actividad que cuenta con licencia ambiental, cuyo control y vigilancia le corresponde a CORPAMAG.

5. La decisión de iniciar el proceso sancionatorio la tomó CORPAMAG con fundamento en el informe que le remitió la empresa ESSMAR, en el que indicó que se trató de una descarga de «agua residual esporádica y mínima en el Canal Iguanas a la altura del balneario del Rodadero» ocurrida el 07 de enero de 2023, en horas comprendidas entre las 10 am y las 6:20 pm. También, en virtud de la visita practicada el 8 de enero del 2023 y del informe del INVEMAR del 4 de febrero de 2023, en el que se habla de posibles afectaciones causadas en la playa de El Rodadero y el Canal de la Escollera (Las Iguanas) por las razones expuestas.

6. Como la empresa en mención no tiene autorización para disponer de las aguas residuales en sitio distinto al autorizado en la licencia ambiental (Emisario Submarino), sostiene CORPAMAG que le corresponde abrir el proceso sancionatorio a que haya lugar, de acuerdo con la Ley 1333 de 2009, ya que, se trata, además, de un vertimiento realizado en las aguas marinas del departamento del Magdalena, que en su condición de bienes de uso público y de acuerdo a la descripción del artículo 2.2.3.3.1.3 del Decreto 1076 de 2015 modificado por el Decreto 50 de 2018, están bajo el control y vigilancia de esa Corporación.

aquellas directamente asociadas con la generación de aguas residuales domésticas. //Si su reparación y reinicio requiere de un lapso de tiempo superior a tres (3) horas diarias se debe informar a la autoridad ambiental competente sobre la suspensión de actividades y/o la puesta en marcha del Plan de Gestión del Riesgo para el Manejo de Vertimientos previsto en el presente decreto». [Énfasis de la Sala].

¹² **Artículo 8o.** «Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros: //a). La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables. Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares. Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica [...] y f). Los cambios nocivos el lecho de las aguas» [...], entre otros.

¹³ De acuerdo con la Ley 1333 de 2009, la Ley 99 de 1993 y la Ley 1437 de 2011.

7. De este modo, en el Auto núm. 167 del 4 de febrero de 2023 antes mencionado, CORPAMAG determinó, en el artículo segundo de esa decisión, lo siguiente:

«[O]FICIAR AL DADSA para que en el término de cinco (5) días siguientes a que reciba el oficio (...) remita a esta autoridad la investigación sancionatoria que al parecer ha iniciado por los mismos hechos en contra del ESSMAR E.S.P., toda vez que CORPAMAG es competente territorial y funcional para investigar, en atención a que la descarga realizada se efectuó sobre aguas marinas del departamento del Magdalena».

8. Por su parte, ESSMAR ESP, el 6 de marzo de 2023 presentó recusación¹⁴ en contra del señor Jaime Avendaño Camacho, en calidad de Director del DADSA, invocando la causal establecida en el numeral 11 del artículo 11 del CPACA¹⁵, bajo el entendido de que la empresa ESSMAR E.S.P., no tenía garantías de defensa en el proceso administrativo sancionatorio. Esa recusación fue aceptada por el DADSA mediante la Resolución 312 del 11 de mayo de 2023¹⁶.

9. Por Decreto 213 del 28 de agosto de 2023¹⁷, la Alcaldesa del Distrito Turístico de Santa Marta designó, entonces, a un director Ad Hoc del DADSA, para conocer del proceso sancionatorio contra el ESSMAR ESP, por los hechos ocurridos en enero de 2023.

10. Por intermedio del Agente Especial designado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios¹⁸, la empresa ESSMAR ESP presentó ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, una solicitud, a fin de que sea

¹⁴ Expediente digital, archivo «Repartoyradicacion_04anexos», Recusación, folios 1 y 2.

¹⁵ **Artículo 11, numeral 11 de la Ley 1437 de 2021.** «Artículo 11. Conflictos de interés y causales de impedimento y recusación. Cuando el interés general propio de la función pública entre en conflicto con el interés particular y directo del servidor público, este deberá declararse impedido. Todo servidor público que deba adelantar o sustanciar actuaciones administrativas, realizar investigaciones, practicar pruebas o pronunciar decisiones definitivas podrá ser recusado si no manifiesta su impedimento por: (...) 11. Haber dado el servidor consejo o concepto por fuera de la actuación administrativa sobre las cuestiones materia de la misma...».

¹⁶ Expediente digital, archivo «Repartoyradicacion_04anexos», Resolución 312 del 11 de mayo de 2023, «Por medio de la cual se resuelve sobre una solicitud de recusación contra el Director General...» del DADSA.

¹⁷ Expediente digital, archivo «Repartoyradicacion_04anexos», Decreto 213 de 2023 del 28 de agosto del 2023. Fue designado el doctor Manuel Andrés Fuentes Cuadrado, Subdirector de Gestión Ambiental.

¹⁸ Expediente digital, archivo «Repartoyradicacion_03Formulación». El Agente especial fue designado, de acuerdo con la Resolución Núm. SSPD-20211000720935 del 22 de noviembre de 2021 y la Resolución Núm. SSPD-2021000943055 del 12 de octubre de 2022. Mediante la Resolución del 22 de noviembre de 2021, la Superintendencia de Servicios Públicos ordenó la toma de posesión de ESSMAR E.S.P., por la configuración de las causales previstas en los numerales 1 y 7 del artículo 59 de la Ley 142 de 1994 y designó a un Agente Especial. Ver, Expediente Digital, archivo «Reparto y radicación_05 otrosanexos», folios 1 a 18.

esta corporación quien resuelva el conflicto de competencias de la referencia¹⁹. Lo anterior, en la medida en que aduce que el DADSA, a su vez, se ha declarado competente para conocer de los hechos ocurridos el pasado 7 de enero de 2023 en Santa Marta, teniendo en cuenta que no ha dado cumplimiento al Auto núm. 167 del 4 de febrero de 2023, en el que CORPAMAG le solicita remitir a esa entidad, la correspondiente investigación sancionatoria.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2.º de la Ley 2080 de 2021, se fijó el edicto núm. 597 del 2023, en la Secretaría de esta Sala, por el término de cinco días hábiles, con el fin de que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus alegatos o consideraciones²⁰.

En el expediente, consta que se comunicó el conflicto a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG), al Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental (DADSA), a la Empresa de Servicios Públicos de Santa Marta ESSMAR E.S.P., a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, y al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, para que presentaran sus alegatos o consideraciones, de estimarlo pertinente²¹.

Dentro del término de fijación del edicto, según informe de la Secretaría de la Sala, del 6 de octubre de 2023²², la doctora María Camila Martínez Campo, en calidad de apoderada especial de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena y el doctor Jhonattan Alberto López, en calidad de apoderado del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental de Santa Marta, DADSA, presentaron consideraciones a la Sala.

El 8 de noviembre de 2023, la magistrada ponente dictó un auto de mejor proveer²³, con el propósito de vincular al conflicto, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Dirección General Marítima, DIMAR, a fin de que presentaran consideraciones o alegatos, respecto del asunto de la referencia. En esa providencia, se le solicitó a su vez al DADSA y a CORPAMAG enviar copia de diversos documentos relevantes, entre otros, de la Resolución No 869 de 2013 del DADMA «por medio de la cual se identifican, reservan y declaran como de interés ambiental los humedales existentes dentro del perímetro urbano del Distrito de Santa Marta» y la Resolución 242 de 1999 del Ministerio del Medio Ambiente, que concedió la Licencia Ambiental a la ESSMAR ESP para el «Proyecto Emisario

¹⁹ Expediente digital, archivo «Reparto y radicación_03 formulación presu», folios 1 a 3.

²⁰ Expediente digital, archivo «Por Edicto_07 Edicto», folio 1.

²¹ Expediente digital, archivo «Reparto y Radicación_10 Informecomunic», folio 1.

²² Expediente digital, archivo «Aldespachoporreparto_Informeseecretarial» del 6 de octubre de 2023.

²³ Expediente digital, archivo «Auto para mejor proveer» del 8 de noviembre de 2023, folio 1.

Submarino para Tratamiento por dilución y disposición final de las aguas servidas de la Ciudad de Santa Marta».

También se le solicitó al Instituto Colombiano de Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible, al Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional y al Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, la respuesta a una serie de preguntas del despacho sustanciador, relacionadas con el alcance de la vigilancia y el control en materia de licencias ambientales en el caso de vertimientos por fuera de lo estipulado en la licencia; sobre la tensión en materia de competencia entre entidades, cuando hay puntos de descarga de vertimientos en desembocaduras de ríos y de humedales que entran en contacto tanto con aguas continentales como con aguas marinas; el alcance de la competencia de la DIMAR con respecto a aguas marinas; así como los elementos para determinar límites de competencia en ámbitos territoriales que pueden ser compartidos, etc.

De acuerdo con informe de la Secretaría del 20 de noviembre de 2023²⁴, el doctor Luis Fernando Macías, presidente del Instituto Colombiano de Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible, la doctora Carolina Montes Cortés, directora del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, el doctor Jhonattan Albert López González, apoderado del DADSA, la doctora María Camila Martínez Campo, apoderada de CORPAMAG y el oficial Naval César Humberto Grisales López, en su calidad de Capitán de Fragata y Capitán del Puerto de Santa Marta, presentaron documentación y respuestas a las inquietudes expuestas. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin embargo, guardó silencio.

Más adelante, la doctora Sara Eloísa del Castillo Matamoros, en calidad de Directora del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional también se pronunció sobre las inquietudes planteadas.

Posteriormente, mediante auto para mejor proveer del 23 de enero de 2024²⁵, el despacho realizó una serie de preguntas adicionales al DADSA y a CORPAMAG sobre la naturaleza del «Canal de las Iguanas» y la relevancia o no de que este sea un canal artificial o un humedal en materia de competencia. También se indagó sobre el lugar exacto de los vertimientos presuntamente indebidos que se realizaron y sobre la naturaleza de las infracciones, para establecer si el conflicto ambiental necesariamente involucra la investigación de las mismas infracciones ambientales o no, por parte de ambas autoridades ambientales, en su respectiva jurisdicción.

²⁴ Expediente digital, archivo «Informe Secretarial» del 20 de noviembre de 2023, folio 1.

²⁵ Expediente digital, archivo «Autoparamejorproveer» del 23 de enero de 2023, folio 1.

Por informe del primero de febrero de 2024²⁶, la Secretaría de la Sala señaló que la doctora Paola Milena Gómez Bolaño, directora general del DADSA y el doctor Albeis James Fuentes Pimienta, jefe de la oficina jurídica de CORPAMAG, presentaron documentación a la Sala.

De acuerdo a lo decidido por la Sala de Consulta y Servicio Civil, en sesión del 20 de marzo de los corrientes, esta Corporación convocó a una audiencia pública, mediante auto del 22 de marzo de 2024, con el propósito de conocer la opinión de expertos ambientalistas, de las partes y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en adelante IGAC, sobre el ámbito territorial en el que se desarrolla el conflicto y las razones por las que en cada caso, tanto CORPAMAG como el DADSA, alegan que el asunto ocurre específicamente en su jurisdicción²⁷.

Por informe del 16 de abril de 2024, la Secretaría de la Sala señaló que el doctor Luis Hernán Tatalchá, director de asuntos legales del Ministerio de Defensa Nacional, presentó poder por medio del cual otorga la representación de esa entidad a la doctora Diana Carolina Gutiérrez. A su vez, aportaron información a la Sala, en la misma fecha, la señora Sara Eloisa del Castillo, directora de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional; la doctora Carolina Montes Cortés, directora del Departamento del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia; el señor Luis Fernando Macías Gómez, del Instituto Colombiano de Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible; la doctora Paola Gómez directora del DADSA; la doctora Ana Isabel Orozco, Jefe de Asuntos Jurídicos y Contratación de ESSMAR y Albeis James Fuentes, jefe de la Oficina Jurídica de CORPAMAG.

Mediante informe secretarial del 17 de abril de 2024, se señaló que la Jefe de la Oficina Jurídica de CORPAMAG presentó poder por medio del cual le otorga representación a la doctora María Victoria Castaño, quien presentó documentación a la Sala. La doctora Yuris Viviana Ramírez, directora territorial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi también aportó información en esa misma fecha.

El 29 de abril de 2024 la Secretaría de la Sala informó al despacho, que el doctor Jhon Alexander Beltrán Cristancho, apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, presentó a su vez información.

Por último, el 6 de mayo de 2024, la Secretaría de la Sala señaló que el doctor Carlos Iván Quintero Daza, apoderado de ESSAMR, presentó a su vez documentación, en la fecha indicada.

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES Y DE LOS INTERVINIENTES

²⁶ Expediente digital, archivo «Informe Secretarial» del 20 de noviembre de 2023, folio 1.

²⁷ Los aportes e informaciones presentadas por los convocados se resumirán en el capítulo siguiente.

1. Argumentos de las partes

1.1. Corporación Autónoma Regional del Magdalena- CORPAMAG²⁸

En los alegatos presentados a la Sala y en las respuestas aportadas a los autos proferidos por el despacho sustanciador, CORPAMAG solicitó que se le conceda la competencia funcional, material y territorial para decidir el proceso sancionatorio en contra de la empresa ESSMAR E.S.P, por los hechos ocurridos el 7 de enero de 2023.

Según un informe presentado por ESSMAR E.S.P., en adelante ESSMAR, a CORPAMAG, la situación objeto del proceso sancionatorio se produjo por una contingencia que permitió vertimientos de aguas residuales domésticas del alcantarillado de la ciudad, al canal de acceso de lanchas o motonaves por el que confluyen aguas marinas provenientes del mar Caribe hacia la Marina Mundial, lugar conocido como «humedal las Iguanas». Se trató presuntamente de un evento fortuito, según la empresa, causado por dos daños: uno en un codo y el otro en una tubería de 6" de impulsión, debido a una presunta falla operativa del sistema de alcantarillado de la ciudad, que fue atendida de acuerdo con ESSMAR ESP, de manera «inmediata».

Con la visita ocular practicada por CORPAMAG el 8 de enero de 2023, se constató que el vertimiento se presentó sobre el canal artificial de acceso a la Marina Mundial, situación que de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009²⁹, se consideró por CORPAMAG como motivo suficiente para abrir el proceso sancionatorio ambiental.

El informe técnico posterior, dio cuenta del lugar en que se registraron los hechos, al informar que la ubicación de la falla operativa se registró en proximidad de las coordenadas gráficas 11°12'26.72"N, 74°13'43.75"W, sobre el canal artificial de acceso a la marina mundial³⁰:

²⁸ Expediente digital, archivo «aleatos de conclusión no intervenciones_contancia correoel» (Zip).

²⁹ **Artículo 18. Iniciación del Procedimiento Sancionatorio.** El procedimiento sancionatorio se adelantará de oficio, a petición de parte o como consecuencia de haberse impuesto una medida preventiva mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, el cual dispondrá el inicio del procedimiento sancionatorio para verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales. En casos de flagrancia o confesión se procederá a recibir descargos.

³⁰ Expediente digital, archivo «aleatos de conclusión no intervenciones_contancia correoel» (Zip), alegatos CORPAMAG.



Lugar del vertimiento según coordenadas en Google maps

ESSMAR, por tanto, es la actual operadora de la planta de tratamiento de aguas residuales de Santa Marta, que cuenta con una licencia ambiental otorgada mediante la Resolución 242 de 1999. Ese instrumento ambiental concedido por el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial le fue cedido a CORPAMAG mediante la Resolución 2117 de 2019. De manera tal que desde entonces, es ella quien tiene la competencia para realizar el seguimiento y control de esa licencia. En la actividad licenciada, la empresa prestadora del servicio público debe impulsar las aguas residuales provenientes del sistema de alcantarillado de la ciudad, hasta la Planta de Tratamiento del Emisario Submarino.

En la Resolución núm. 242 del 6 de abril de 1999³¹, el Ministerio de Ambiente concedió la licencia ambiental, inicialmente, a la Compañía de Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta, Metroagua S.A. ESP, para el proyecto «Emisario Submarino para Tratamiento por Dilusión y Disposición Final de Aguas Servidas de la Ciudad de Santa Marta». Pero, mediante la Resolución No 2117 de 2019 en la que se cedió el control de la licencia a CORPAMAG, y «Por la cual se autoriza la cesión total de derechos y obligaciones derivadas de la Licencia Ambiental otorgada para el Emisario Submarino de Santa Marta», esa autoridad ambiental determinó:

Artículo Primero: Autorizar la CESION TOTAL DE LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES originadas y derivadas de la licencia ambiental otorgada en la

³¹ Expediente digital, archivo «recibe memoriales online».En respuesta a las inquietudes del primer auto para mejor proveer, CORPAMAG envió las resoluciones de la licencia.

Resolución No 0242 de abril de 1999 a favor de METROAGUA S.A. ESP y sus modificaciones para el proyecto de construcción y operación del Emisario Marino para el tratamiento por dilución y disposición final de las aguas servidas de la Ciudad de Santa Marta a favor de la EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DEL DISTRITO DE SANTA MARTA ESSMAR ESP, de acuerdo con las razones expuestas en este acto administrativo. [Énfasis de la Sala].

Adicionalmente, indica que de acuerdo con la Resolución 1433 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Santa Marta, por ser una ciudad de más de 200 mil habitantes, cuenta con un sistema de tratamiento de aguas y un Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, en adelante PSMV, que hace parte de la respectiva licencia ambiental³². El instrumento permite que a través del Plan de Contingencia y el PSMV³³, la empresa ESSMAR pueda actuar de manera previsible y eficiente, -de ser el caso-, ante situaciones contingentes.

Por tanto, ESSMAR, conforme a la licencia en mención, no tiene autorizado realizar vertimientos de aguas residuales domésticas en lugares diferentes al lugar y área marina identificada en el instrumento ambiental, esto es, en la Estación de Bombeo de Aguas Residuales -EBAR- al norte de la ciudad. Por lo cual, el único sitio dispuesto para realizar vertimientos o la disposición final de las aguas residuales de toda la ciudad de Santa Marta, en su condición de zona urbana, es a través del Emisario Submarino, que cuenta con la referida licencia ambiental. De manera tal que si se producen vertimientos de otro tipo en otra área, lo que ocurre es una falla operativa, que se debe analizar al amparo del Plan de Contingencia que dicha empresa tiene aprobado, dentro del sistema operacional de la licencia ambiental correspondiente.

Y como se trata del vertimiento de aguas residuales que se vierten en un sitio NO autorizado por la licencia ambiental, se trata de descargas que pueden causar daños o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables marinos o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos, como es la actividad turística en la zona del Rodadero, por contacto directo. Razón por la cual, en el curso de diferentes actividades de seguimiento y control de la licencia, CORPAMAG ha ejercido el control y seguimiento e impuesto medidas preventivas, cuando ESSMAR ha incurrido en otras presuntas fallas operativas.

³² Artículo 1. Resolución No. 1433 del 13 de Diciembre de 2004.

³³ El PSMV, contiene entre otros criterios: el diagnóstico del sistema de alcantarillado, referido a la identificación de las necesidades de obras y acciones, con su orden de realización, incluyendo una descripción de la infraestructura existente en cuanto cobertura del servicio, colectores, corrientes, cuerpos de agua receptores, emisarios finales construidos, ubicación, etc.; así como una identificación de la totalidad de los vertimientos puntuales de aguas residuales realizados en las áreas urbanas y rurales por las personas prestadoras del servicio público domiciliario de alcantarillado y de las respectivas corrientes, tramos o cuerpos de agua receptores.

Ahora bien, todas estas acciones las ha adelantado CORPAMAG, siguiendo los lineamientos del artículo 23 de la Ley 99 de 1993³⁴ que señala que le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su competencia. De hecho, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible de los departamentos costeros, ejercen además, funciones de autoridad ambiental en las zonas marinas, hasta el límite de la línea de base recta establecida en el Decreto 1436 de 1984, salvo las competencias que de manera privativa correspondan al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA.

En efecto, el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011³⁵, estableció que la competencia de CORPAMAG se ampliaba a la zona marina de la bahía de Santa Marta, zona del Rodadero y toda la zona costera del Departamento del Magdalena hasta los límites que indica el Decreto 1436 de 1984, por lo que en esas aguas, ejerce funciones de seguimiento, inspección y vigilancia en los términos de los artículos 23 y 31³⁶ de la Ley 99 de 1993 y el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, en materia sancionatoria.

³⁴ **Artículo 23. Naturaleza Jurídica.** «Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. [...]»

³⁵ **Artículo 208. Autoridad Ambiental Marina de las Corporaciones.** «Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenibles de los departamentos costeros, ejercerán sus funciones de autoridad ambiental en las zonas marinas hasta el límite de las líneas de base recta establecidas en el Decreto 1436 de 1984, salvo las competencias que de manera privativa corresponden al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –CORALINA–. // Parágrafo 1. En los sectores en los cuales no se encuentran establecidas las líneas de base recta, la zona marina se fijará entre la línea de costa y hasta una línea paralela localizada a doce (12) millas náuticas de distancia mar adentro, en todos los casos la jurisdicción de la autoridad ambiental será aquella que corresponda a la mayor distancia a la línea de costa. [...]» [Énfasis de la Sala]-

³⁶ **Artículo 31. Funciones.** «Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: [...] 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; [...]// 9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. [...]; // 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

En cuanto a las funciones asignadas por el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, respecto de los recursos naturales renovables, CORPAMAG afirma que ejerce control, vigilancia e inspección en los términos del artículo 13 de la Ley 1955 de 2019³⁷, especialmente, en lo relacionado con otorgar permisos de vertimiento de descarga de aguas residuales, a las aguas marinas del departamento del Magdalena.

Las aguas marinas, por tanto, se califican jurídicamente, como bienes de uso público (art. 102 C.P.) y según el artículo 2.2.3.3.1.3. del Decreto 1076 de 2015, modificado por el Decreto 50 de 2018, las aguas marinas son las contenidas en la zona económica exclusiva, mar territorial, aguas interiores, incluyendo las contenidas hasta la línea de más alta marea promedio.

A partir de allí, afirma CORPOMAG que se puede evidenciar que es a ella, a la que le corresponde el control, seguimiento y vigilancia de los recursos naturales renovables, que comprenden las aguas marinas como bienes de uso público. De manera tal que todo vertimiento directo e indirecto de aguas residuales a las aguas marinas, por disposición de la ley, es de competencia de CORPAMAG, según las competencias territoriales asignadas por el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, ya citado³⁸.

Por todo lo anterior, el Canal de las Iguanas, según CORPAMAG, como presunto humedal, «NO es un cuerpo hídrico natural, sino un canal artificial de acceso de motonaves a la marina mundial o embarcaciones de bajo calado, como [...] se puede observar en la cartografía oficial»³⁹, cuyas aguas son de naturaleza marina.

En consecuencia, la Resolución 869 del 30 de diciembre de 2013 del DADMA, hoy DADSA, y el Acuerdo 11 de 2020 (POT del Distrito de Santa Marta) que alegan que el mencionado canal forma parte de la jurisdicción urbana y que es un humedal, son normas que deben estar subordinadas a la ley y al Decreto 2811 de 1974, por lo que no alteran las competencias legales atribuidas a CORPAMAG sobre dichas aguas marinas.

En consecuencia, no le es posible al DADSA, vía reglamentación propia, so pretexto de identificar humedales costeros, introducir o incorporar canales artificiales a la

salvoconductos; //17) 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; [...]», entre otros.

³⁷ **Artículo 13. Requerimiento de Permiso de Vertimiento.** Solo requiere permiso de vertimiento la descarga de aguas residuales a las aguas superficiales, a las aguas marinas o al suelo.

³⁸ Ver pie de página 35.

³⁹ Información aportada por CORPOMAG en sus alegatos.

calificación de cuerpo hídrico, «humedal». La facultad reglamentaria que la entidad tiene no puede alterar la naturaleza jurídica de los canales artificiales, en desmedro de lo dicho por el Legislador. De aceptarse esta tesis, según CORPAMAG, las autoridades ambientales asumirían capacidad legislativa y vulnerarían la prohibición expresa sobre este comportamiento, según lo previsto en el numeral 1 del artículo 1 de la Ley 962 de 2005⁴⁰ y el artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019⁴¹.

En virtud de la licencia ambiental señalada, cuyo control y vigilancia es de CORPAMAG, - como unidad jurídica establecida por el Legislador para controlar el manejo y disposición final de las aguas residuales de este tipo de ciudades-, es a esa corporación a quien le corresponde adelantar el proceso sancionatorio pertinente en contra de la empresa de servicios públicos indicada. Por lo tanto, señala que el DADSA, no puede tener el control sobre los vertimientos presuntamente realizados por fuera de las zonas autorizadas por la licencia, pues «estaría disgregando el instrumento de manejo y control ambiental único con el que cuenta la ciudad de Santa Marta, esto es la licencia ambiental [...] incluyendo el PSMV y los objetivos de calidad asociados como un solo instrumento de manejo y control».

A juicio de CORPAMAG, el DADSA, efectivamente, tiene competencia dentro del área urbana sobre los afluentes, pero ello no incluye las aguas marinas, ni las playas, o áreas de bajamar, pues respecto de estas, la competencia corresponde a las Corporaciones costeras.

Por lo anterior, CORPAMAG pide a la Sala que se le asigne la competencia para la investigación correspondiente de los eventos ocurridos el 7 de enero de 2023, en el marco de la licencia ambiental concedida a la empresa ESSMAR.

Por último, afirma que tanto ella como el DADSA son administradores de recursos naturales renovables. Sin embargo, no ocurre lo mismo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, - en adelante Minambiente -, y la DIMAR, a quienes no se les asignó tal competencia y deben, por tanto, ser excluidas del presente conflicto. Minambiente tiene competencias funcionales atribuidas por el

⁴⁰ **Artículo 1. Objeto y Principios Rectores.** « [...] En tal virtud, serán de obligatoria observancia los siguientes principios como rectores de la política de racionalización, estandarización y automatización de trámites, a fin de evitar exigencias injustificadas a los administrados: //1. Reserva legal de permisos, licencias o requisitos. Para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones, únicamente podrán exigirse las autorizaciones, requisitos o permisos que estén previstos taxativamente en la ley o se encuentren autorizados expresamente por esta. [...]».

⁴¹ **Artículo 125. Requisitos Únicos del Permiso o Licencia Ambiental.** «Las personas naturales y jurídicas deberán presentar la solicitud de concesión, autorización, permiso o licencia ambiental, según el caso, cumpliendo los requisitos establecidos en la legislación nacional. En consecuencia, las autoridades ambientales no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y demás disposiciones reglamentarias en materia ambiental. [...]».

artículo 5 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 2º del Decreto 3570 de 2011. La DIMAR, según el Decreto 2324 de 1984, tiene competencias solo para la regulación, dirección y coordinación de las actividades marítimas desarrolladas por naves que discurren en aguas marinas, así como para la operación marítima desarrollada en puertos o muelle construido y operado por entidades públicas.

1.2. Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental-DADSA

El DADSA, actuando mediante apoderado, presentó alegatos ante la Sala. En su intervención, la entidad afirma, en primer lugar, que el Consejo de Estado no es la autoridad competente para conocer del conflicto de competencias de la referencia, por cuanto según el artículo 5 de la Ley 99 de 1993, le corresponde al Minambiente dirimir las discrepancias que se presenten entre las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental - SINA.

Así, al citar un pronunciamiento del 23 de julio de 2009 de la Sala de Consulta y Servicio Civil, bajo el radicado núm. 11001-03-000-2009-00037-00, en un conflicto administrativo de competencias entre el Departamento Administrativo de Gestión de Cali –DAGMA- y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, señaló el DADSA que al ser ambas entidades parte del SINA, la Sala estimó que era a Minambiente a quien le competía resolver el asunto y no a la Sala de Consulta, conforme a lo dispuesto en la decisión enunciada.

En segundo lugar, en cuanto al tema objeto del conflicto, el DADSA señala que de acuerdo con lo reglado por la Ley 1450 de 2011, en su artículo 214, los grandes centros urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos:

«[E]jercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.

En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en **los humedales** y acuíferos ubicados en su **jurisdicción**». [Subrayado y negrilla en el documento enviado por el DADSA].

De este modo, para la entidad en mención, el humedal costero «Las Iguanas» fue declarado y reservado como de interés ambiental por el DADMA, -hoy DADSA-, mediante la Resolución núm. 869 del 30 de diciembre de 2013, «por medio de la cual se identifican, reservan y declaran como de interés ambiental los humedales

existentes dentro del perímetro urbano del Distrito de Santa Marta y se adoptan otras determinaciones». Acto administrativo que se encuentra vigente.

El humedal costero Las Iguanas, se encuentra ubicado en el perímetro urbano del Distrito de Santa Marta, según lo establecido en el «POT 500 años» del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta 2020-2032, expedido por Acuerdo No 011 del 16 de octubre de 2020, que según la cartografía se encuentra dentro del suelo urbano del Distrito. También se identifica como un Ecosistema Estratégico de Mitigación al Cambio Climático, clasificado como parte del Sistema Ambiental Distrital, de acuerdo con los artículos 10 y 12 del POT 500 años. Aunado lo anterior, para la entidad, se trata de un lugar que cumple con los atributos de lo que se entiende por humedal, según el Convenio de Ramsar, del que el país es parte.

De este modo, considera que otorgar el conocimiento del proceso sancionatorio a CORPAMAG, elimina de manera injustificada la competencia legal que le ha sido asignada al DADSA, como autoridad ambiental de Santa Marta, frente a un ecosistema estratégico, como lo es el humedal mencionado, protegido por esa entidad, que hace parte, además, del Sistema Ambiental Distrital.

Por lo tanto, solicita que se declare su competencia para adelantar el proceso sancionatorio ambiental correspondiente, contra la empresa ESSMAR.

1.3. Dirección General Marítima -DIMAR⁴²

De acuerdo con el escrito de alegatos presentado por la DIMAR, luego de haber sido vinculada al conflicto, la entidad afirmó ser la encargada de ejecutar la política del Gobierno en materia marítima y tener por objeto, la dirección, coordinación y control de las actividades marítimas, de acuerdo con lo consagrado en el artículo 4.º del Decreto Ley 2324 de 1984.

Así, a través de las Capitanías de Puerto -dependencias regionales en los puertos marítimos y fluviales de su jurisdicción-, ejerce las funciones asignadas a la autoridad marítima, especialmente, lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto Ley 2324 de 1984, que, en lo relevante, enuncia entre otras, las siguientes atribuciones:

Artículo 5º. Funciones y atribuciones. La Dirección General Marítima y Portuaria tiene las siguientes funciones:

1º Asesorar al Gobierno en la adopción de políticas y programas relacionados con las actividades marítimas y ejecutarlas dentro de los límites de su jurisdicción.

[...]

⁴² Expediente digital, archivo 29.

5° Regular, dirigir y controlar las actividades relacionadas con la seguridad de la navegación en general, la seguridad de la vida humana en el mar, la búsqueda y salvamento marítimo y fijar la dotación de personal para las naves.

6° Autorizar la operación de las naves y artefactos navales en aguas colombianas.
[...]

8° Autorizar y controlar las actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales; practicar la visita de recepción a puerto colombiano a las naves y artefactos navales a través de las Capitanías de Puerto.

9° Regular, efectuar y controlar la inscripción, registro, inspección, clasificación, matrícula y patente de las naves y artefactos navales.
[...]

14. La conservación, preservación y protección del medio marino.
[...]

19. Aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la preservación y protección del medio marino.
[...]

21. Autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción.
[...]

27. Adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por sinistros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima.

Así, según lo dispuesto en el artículo 2.º del Decreto Ley 2324 de 1984⁴³, la jurisdicción de la autoridad marítima se extiende:

[...] hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva en las siguientes áreas: aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo, y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales incluyendo playas y terrenos de bajamar [...] y sobre los ríos que a continuación se relacionan, en las áreas indicadas”;

[...] [Subrayas añadidas].

⁴³ Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria.

De este modo, la facultad y competencia que la DIMAR ejerce implica el control, la vigilancia y el monitoreo de la actividad marítima propia de la navegación, la protección de la vida humana en el mar y la protección del medio marino en general, dentro de la jurisdicción otorgada. Por lo tanto, en su criterio, la contaminación producida por fuentes terrestres no es competencia de la DIMAR, sino de las autoridades ambientales, por no originarse en una actividad marítima de acuerdo con los parámetros indicados⁴⁴.

En consecuencia, solicita ser desvinculada del conflicto, teniendo en cuenta que sus funciones y competencias no se relacionan con los asuntos objeto de discusión.

1.4. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Por Auto del 8 de noviembre de 2023, el despacho ponente dictó una providencia de mejor proveer, a fin de vincular al presente conflicto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el objetivo de conocer su posición sobre las diferencias entre CORAMAG y el DADSA sobre la autoridad ambiental competente para adelantar el proceso administrativo sancionatorio contra ESSMAR, y además, establecer, si eventualmente estimaba que debía ser esa entidad y no esta Sala, la competente para definir el conflicto; por tratarse de un debate entre autoridades pertenecientes al SINA.

Con todo, según informe de la Secretaría del 20 de noviembre de 2023, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, guardó silencio.

2. Argumentos de los Intervinientes

Dada la especificidad de algunos elementos relevantes del conflicto, varias universidades y centros de pensamiento en materia ambiental rindieron información a la Sala, a partir de preguntas planteadas en autos de mejor proveer, en atención a ciertas dudas del despacho ponente relacionadas con el emisario submarino, el alcance de la naturaleza y control de la licencia ambiental frente a vertimientos en zonas ajenas a las autorizadas, la descripción de lo que se entiende por «aguas marinas» y «humedales», entre otros temas ligados a lo que las entidades perciben como parte de su jurisdicción. A continuación se describirán brevemente, las principales respuestas aportadas por los intervinientes sobre estas materias.

2.1. Instituto Colombiano de Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible

Esta autoridad, ante las inquietudes propuestas, indicó lo siguiente:

⁴⁴ Para el efecto cita además la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado entre la DIMAR y el ANLA promovido por Drummond Ltda., con radicado No 11001030600020130037600.

a) En cuanto a la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución 242 de 1999 por el entonces Ministerio del Medio Ambiente al Emisario Submarino⁴⁵, sostuvo que ella se trasladó a CORPAMAG para su seguimiento y control; razón por la cual, en virtud de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, la vigilancia a las obligaciones derivadas de la licencia ambiental, así como la competencia para investigar y sancionar las infracciones ambientales, le corresponde a quien tenga la competencia sobre el instrumento ambiental, de acuerdo a la mencionada ley⁴⁶. Así, el incumplimiento de las obligaciones determinadas en la licencia ambiental puede dar lugar a iniciar un proceso sancionatorio conforme a la norma arriba indicada.

En lo que concierne a la competencia general de otras autoridades para conocer de violaciones a normas ambientales, «se sigue la regla general de que la competencia será de la autoridad ambiental en cuya jurisdicción se haya configurado la infracción ambiental bajo lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009⁴⁷, la cual puede ser por violación de la normativa aplicable (incumplimiento normativo) o por daño ambiental (afectación ambiental)».

Si la infracción ambiental se configuró en la jurisdicción de esa Corporación, es CORPAMAG quien tendría la competencia para investigar y sancionar a ESSMAR, bien sea por incumplir con la licencia ambiental, o bien, por violar otras normas ambientales que tengan relación con los vertimientos que esa empresa realice o cualquier otra situación que conlleve violación de la normatividad ambiental, cuando esto ocurra fuera del alcance del licenciamiento ambiental.

⁴⁵ La pregunta fue la siguiente: ¿La vigilancia y control sobre una licencia ambiental que autoriza vertimientos residuales en zonas puntuales del área marítima, habilita el control y vigilancia por la misma entidad que tiene esa competencia, de investigar y sancionar vertimientos en áreas distintas a las señaladas en la licencia?

⁴⁶ **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. (Subrayado en el original)».

⁴⁷ **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. [...]».

b) En lo que respecta al alcance de la expresión «aguas marinas»⁴⁸, como fundamento de la presunta competencia que alega CORPAMAG, sostiene el Instituto, que inicialmente las Corporaciones costeras solo tenían competencia dentro del territorio continental. Sin embargo, por conflictos con otras entidades, se expidió el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011⁴⁹, que especificó que pueden ejercer funciones de autoridad ambiental en las zonas marinas, hasta el límite de las líneas de base recta⁵⁰ establecidas en el Decreto 1436 de 1984⁵¹, salvo algunas excepciones puntuales.

Con todo, si no existe en esta zona esa línea, será aplicable lo señalado en el párrafo 1 del artículo 208 de la Ley 1450 de 2011⁵². Por lo que la jurisdicción de CORPAMAG en este aspecto, va desde la línea de la costa hasta los límites con los departamentos vecinos y 12 millas náuticas mar adentro.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta, además, lo establecido en el artículo 12 de la Ley 768 de 2002, que permitió la creación del DADSA, pues las playas y áreas de baja mar son competencia de las CAR, por cuanto dichas zonas son del orden nacional y no hacen parte del perímetro urbano de la ciudad.

En consecuencia, el área de jurisdicción comprendería el punto de descarga o la desembocadura de un río o la existencia de un humedal que se encuentre en dicha área. De manera tal que, de acuerdo con los diferentes casos que se presentan en las zonas costeras nacionales, en materia de competencia, la premisa es que, «quien otorga las autorizaciones, permisos, concesiones y licencias sobre las áreas que vinculan los mares son las Corporaciones Autónomas Regionales y no las

⁴⁸ Las preguntas fueron la siguiente: ¿Qué debe entenderse por la competencia sobre las “aguas marinas” a la que se refiere CORPAMAG? ¿Hasta dónde llega? ¿Ello incluye el punto de descarga en la desembocadura de un río o un humedal?

⁴⁹ Esta norma, según el Instituto, no fue derogada por la Ley 1753 de 2015, la Ley 1955 de 2019, ni la Ley 2294 de 2023, por lo tanto según el Instituto se encuentra vigente.

⁵⁰ Ese último decreto, alude al artículo 4 de la Ley 10 de 1978, norma que establece sobre la línea base, lo siguiente: «**Artículo Cuarto.** La línea de base normal para medir la anchura del mar territorial será la línea de bajamar a lo largo de la costa. En los lugares en que la costa tenga profundas aberturas o escotaduras, o en las que haya una franja de islas a lo largo de la costa situadas en su proximidad inmediata, la medición se hará a partir de las líneas de base rectas que unan los puntos apropiados. Las aguas situadas entre las líneas de base y la costa serán consideradas como aguas interiores. [Subrayas de la Sala]».

⁵¹ Dice el Artículo 1 de ese Decreto: «La anchura del mar territorial será medida a partir de la línea de base normal, en la forma establecida por el artículo cuarto de la Ley 10 de 1978 y de las líneas de base recta que se establecen a continuación, cuyos puntos geográficos extremos han sido tomados de las cartas náuticas del "Defense Mapping Agency Hydrographic-Topographic Center", de los Estados Unidos de América, números 21033 escala 1: 1.000.000 y 24036 escala 1: 956.170, para las costas colombianas en el Océano Pacífico y el Mar Caribe, respectivamente: [...]».

⁵² «Párrafo 1o. En los sectores en los cuales no se encuentran establecidas las líneas de base recta, la zona marina se fijará entre la línea de costa y hasta una línea paralela localizada a doce (12) millas náuticas de distancia mar adentro, en todos los casos la jurisdicción de la autoridad ambiental será aquella que corresponda a la mayor distancia a la línea de costa. [...]».

autoridades ambientales urbanas (Ej. Eso ocurre en otros casos como CARDIQUE y la C.R.A) [...]».

c) Finalmente, en cuanto a la posibilidad de competencias concurrentes, si la contaminación inicia eventualmente en un cuerpo de agua urbano y llega al mar, afirma el Instituto que en tal caso, ambas autoridades estarían facultadas para abrir sendas investigaciones por hechos diferentes, que dependerán del asunto investigado, para que no se afecte el principio del *non bis in ídem*. Este sería el caso, si se trata de dos tipos de infracciones distintas que se han producido en dos jurisdicciones diversas.

En consecuencia, incluso atendiendo lo dicho en el artículo 2 la Ley 1333 de 2009, -del que se deriva que sólo puede sancionar CORPAMAG por ser la competente frente a la licencia-, en los casos en que confluyan diferentes jurisdicciones y diversas violaciones, podrían tener competencia eventual, incluso ambas autoridades, por las razones expuestas.

2.2. Departamento de Derecho del Medio Ambiente, Universidad Externado de Colombia

Considera la directora de ese Departamento, que el conflicto de competencias positivo entre CORPAMAG y DADSA, se debe resolver con fundamento en la entidad que tenga la facultad de imponer sanciones administrativas, siendo delegada por la ley para el efecto.

El párrafo primero del artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015 establece entonces que, la «autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas», función que incluye:

- Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos y obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental y el plan de manejo ambiental.
- Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos de licencia.
- Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.
- Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.

Si bien la licencia define el área para el desarrollo del proyecto, el Estudio de Impacto Ambiental también debe identificar el área de influencia indirecta, que es aquella donde los impactos generados por el proyecto o la actividad trascienden el espacio físico del mismo o la infraestructura asociada.

Para el caso de plantas de tratamiento de aguas residuales se asume que la licencia ambiental debe llevar implícitos los permisos para los puntos de vertimiento, descarga de las aguas residuales domésticas tratadas, ya sea en fuentes hídricas receptoras continentales o en el medio marino.

En cuanto a la competencia de las corporaciones autónomas, el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011 establece su competencia como «autoridades ambientales en la zona marina», especificando que esta competencia va, hasta el límite de las líneas de base recta establecida en el Decreto 1436 de 1984. Lo que les permite tanto otorgar permisos y autorizaciones, como imponer sanciones en el ámbito de su jurisdicción.

Si bien el artículo 214 de la misma Ley 1450 establece que «[...] los grandes centros [...] ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y (o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción», resulta necesario aclarar el tipo de afluentes en el que se realiza la descarga. En el caso concreto, el «Humedal las Iguanas» es una formación artificial que no está alimentada por ningún tipo de cuenca hidrográfica, ni es un nacimiento de agua, acuífero o similar. Tan solo es un canal excavado cercano al mar que se nutre exclusivamente de agua marina, con lo cual quedaría descartada la competencia del DADSA. Por lo tanto, habría que preguntarse, a partir de la Resolución 869 del 30 de noviembre de 2013, si las formaciones artificiales, con el tiempo, adquieren o no la connotación de humedales, como lo alega la mencionada resolución.

En materia sancionatoria ambiental, además, no hay competencia preferente. Por lo tanto, cada una de las autoridades nombradas es la primera autoridad ambiental en su jurisdicción. Las autoridades distritales solo tendrían competencia de carácter ambiental en el perímetro urbano hasta la línea de la costa. Y en el caso específico de vertimientos, la tendrían también cuando estos se realizan sobre cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción. Sin embargo, no sobre la playa propiamente dicha, ya que esta competencia recaería en las corporaciones, en razón a que, como se indicó anteriormente, la competencia de las corporaciones inicia en la línea de costa hasta el límite de la línea de base recta y en caso de que no esté determinada, hasta las 12 millas náuticas.

Sobre la DIMAR señala la interviniente que, efectivamente, esta tiene competencia sobre los bienes de uso público marino costero, tales como las playas, la costa nacional, los terrenos de bajamar y los acantilados, entre otros accidentes geográficos, pero que dicha competencia se refiere a actividades marítimas que involucren la utilización, protección y preservación de litorales o del medio marino y

para a hacer cumplir normas nacionales e internacionales de preservación del medio marino (Decreto 2324 de 1984). También puede conocer de casos de vertimientos y contaminación, sólo cuando sean producto de un siniestro marítimo, por lo que es una entidad que no tiene competencia frente a las circunstancias que plantea este asunto.

2.3. Instituto de Estudios Ambientales IDEA, Universidad Nacional

La competencia de seguimiento y control, en la situación propuesta, debe ser ejercida por la autoridad que otorgó el permiso o la licencia, con el apoyo de las demás autoridades ambientales, en cuyas jurisdicciones se reporten impactos negativos derivados de la actividad autorizada.

De hecho, la autoridad ambiental competente está facultada para hacerle seguimiento a la licencia o permiso que haya otorgado, de acuerdo con la competencia que señala el artículo 51 de la Ley 99 de 1993⁵³, reglamentado por el Decreto 1076 de 2015.

Así, si bien puede haber diversas autoridades con competencias concurrentes, las labores de seguimiento y control deben recaer en aquella que otorga el permiso y la licencia, incluso si los impactos del proyecto se manifiestan por fuera del área autorizada.

Con todo, en casos como el que aquí se presenta, lo ideal sería una actuación articulada por las dos entidades involucradas, en los términos del inciso 2 del artículo 209 de la Carta.

3. Argumentos presentados en la Audiencia Pública

En audiencia pública decretada por este Sala y celebrada el 18 de abril de 2024⁵⁴, los participantes, entre ellos el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la DIMAR, CORPAMAG, DADSA, ESSMAR, el Instituto Colombiano de Derecho Ambiental y el IGAC, allegaron documentos al expediente y presentaron las consideraciones que a continuación se exponen.

3.1. Posición del Ministerio del Medio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

⁵³ Artículo 51. Competencia. «Las Licencias Ambientales serán otorgadas por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta Ley. // En la expedición de las licencias ambientales y para el otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones se acatarán las disposiciones relativas al medio ambiente y al control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico, expedidas por las entidades territoriales de la jurisdicción respectiva».

⁵⁴ Audiencia grabada en audio.

Esa cartera ministerial, actuando mediante apoderado, informó a la Sala que dado que esa entidad es el órgano rector de la gestión de medio ambiente y el encargado de definir las políticas y las regulaciones a las que se sujeta la conservación y el aprovechamiento sostenible del medio ambiente de la nación, el dirimir conflictos entre las autoridades ambientales, no se encuentra entre sus competencias. Los objetivos y las funciones de ese Ministerio están definidas en los artículos 1 y 2⁵⁵ del Decreto Ley 3570 de 2011, entre las que no se encuentran definir conflictos. Por ende, la entidad solicitó la desvinculación del proceso, por no tener competencia alguna en el asunto de la referencia.

A su vez, sostuvo que el ministerio, no es tampoco el superior jerárquico de las Corporaciones Autónomas Regionales. Y que no posee funciones sancionatorias ligadas al tema que se discute, y menos, en los términos de la Ley 1333 de 2009. Sostiene que la única potestad sancionatoria que posee es la reconocida en el Decreto 3570 de 2011, artículo 16, que tiene que ver con competencias sancionatorias en el tema de bosques.

En cuanto al alcance de los actos administrativos que declararon el Canal de las Iguanas como un humedal, afirma que según lo enunciado por la Dirección de Asuntos Marinos, Costeros y Recursos Acuáticos de ese ministerio:

«[L]os actos administrativos...gozan de la presunción de legalidad que les es inherente; [y buscan]... resaltar y reconocer una zona que es de especial interés ambiental para el Distrito de Santa Marta, con miras a un adecuado ordenamiento del territorio, el establecimiento de un manejo especial y a la aplicación de ciertas medidas específicas en procura de su preservación y protección. Los humedales y manglares son comúnmente reconocidos como determinantes ambientales para el ordenamiento territorial, lo que implica la obligación para las entidades territoriales de establecer medidas de ordenamiento y manejo específicas, que tiendan a su protección, conservación y restauración».

De otro lado, según lo precisado por la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos:

«[E]ste Ministerio ha formulado políticas de carácter nacional como la Política Nacional de Humedales Interiores de Colombia, que constituye las bases y

⁵⁵ Al respecto destaca la Sala que el artículo 2 numeral 9 del Decreto Ley 3570 de 2011, reza lo siguiente: «**Artículo 2o. Funciones.** Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones: [...] 9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente. [...]».

lineamientos para que las autoridades ambientales, los entes territoriales y otras instituciones con responsabilidad en el manejo y protección del ambiente, desarrollen los instrumentos y acciones necesarios para promover el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables en sus respectivas jurisdicciones.

En el marco de estas funciones y competencias establecidas, este Ministerio... expidió la Resolución 157 del 12 de febrero de 2004 a través de la cual adoptó las “medidas para garantizar el uso sostenible, conservación y manejo de los humedales en Colombia y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención de Ramsar”.

Esta resolución mediante el artículo 3, establece que, las autoridades ambientales competentes deberán elaborar y ejecutar los planes de manejo ambiental para los humedales prioritarios de su jurisdicción, los cuales deberán partir de una delimitación, caracterización y zonificación para la definición de medidas de manejo.

[...]

En ese sentido, la Resolución No 157 de 2004 es clara en definir que las autoridades ambientales competentes son las que deben realizar la determinación de las características biofísicas, ecológicas, socio económicas y culturales de los humedales y de su dinámica espacial y funcional, con el fin de definir e implementar medidas de manejo que garanticen su recuperación, uso sostenible y conservación.

[...]

En este sentido, dicha resolución mediante su artículo 4, establece cuáles son las autoridades ambientales competentes, en la que se define que para los distritos especiales son las Autoridades Ambientales Distritales a que se refiere la Ley 768 de 2002, que para el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta es el Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA [...].

En ese orden de ideas, es esta Autoridad Ambiental quien en el marco de sus competencias debe establecer las acciones necesarias para declarar los humedales de su jurisdicción». [Énfasis de la Sala]

3.2. Posición de la Dirección General Marítima -DIMAR

De acuerdo con la DIMAR, el Decreto 2324 de 1984 consagra el alcance de sus competencias. Bajo dicho compendio normativo, le corresponde a la DIMAR examinar temas relacionados con la contaminación ambiental, pero ligados concretamente con siniestros marítimos, o con el desarrollo de actividades marítimas. También sus competencias se extienden a los ríos más importantes del país y las riberas.

Por lo tanto, los asuntos ligados a la contaminación generada por fuentes terrestres, que es a su juicio lo que se discute en este caso, no son de su competencia.

3.3. Posición de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena - CORPAMAG

De acuerdo con lo mencionado por CORPAMAG en la audiencia pública en mención y según el escrito aportado con ocasión de esa diligencia, el asunto tiene que ver con un conflicto funcional y territorial de competencias, sobre la autoridad que debe adelantar un proceso administrativo sancionatorio en contra de la ESSMAD.

Desde la perspectiva funcional, sostiene que le compete a CORPAMAG adelantar ese proceso, por ser la entidad que administra la licencia ambiental relacionada con el emisario submarino. Por lo tanto, tomando en consideración lo dicho por el párrafo del artículo 2º de la Ley 1333 de 2009 es a ella a la que le compete imponer las sanciones correspondientes. De hecho, la ESSMAR les informó de la contingencia, el 10 de enero de 2023, por tratarse de un acontecimiento previsto en el manejo del alcantarillado de la ciudad, que debe reportarlo la empresa operadora, en los términos del artículo 2.2.2.3.9.3⁵⁶ del Decreto 1076 de 2015.

En cuanto a la competencia territorial, los artículos 23 y 31 de la Ley 99 de 1993 dan cuenta de que es a esa entidad a la que le corresponde administrar las zonas que estén ubicadas fuera del área urbana de Santa Marta, pues esa última área es de competencia del DADSA. No obstante, aunque los hechos ocurrieron en la zona urbana de Santa Marta, existen dos elementos excepcionales para que CORPAMAG tenga en esta oportunidad, la competencia:

⁵⁶ «**Artículo 2.2.2.3.9.3. 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 e informar a la autoridad ambiental competente en un término no mayor a veinticuatro (24) horas. [...]».

En primer lugar, de acuerdo con los artículos 208⁵⁷ y 214⁵⁸ de la Ley 1450 de 2011, por ser CORPOMAG una corporación costera, le compete jurisdicción sobre las aguas marinas y la flora y la fauna marina, como recursos renovables, por lo que el canal en el que ocurrieron los vertimientos, denominado precisamente Marina Mundial por servir de acceso a tierra a embarcaciones menores y ser de creación artificial, es un área en la que recae su jurisdicción.

En segundo lugar, porque según el artículo 8 literal p) del Decreto 2811 de 1974, puede generarse contaminación de aguas por asentamientos humanos, y aún hoy, según ese código, solo se requiere un permiso de vertimientos (art. 132). Sin embargo, con la expedición de la Ley 99 de 1993, y según el artículo 49⁵⁹ ibidem,

⁵⁷ «**Artículo 208. Autoridad ambiental marina de las corporaciones.** Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenibles de los departamentos costeros, ejercerán sus funciones de autoridad ambiental en las zonas marinas hasta el límite de las líneas de base recta establecidas en el Decreto 1436 de 1984, salvo las competencias que de manera privativa corresponden al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina –CORALINA–. // **Parágrafo 1o.** En los sectores en los cuales no se encuentran establecidas las líneas de base recta, la zona marina se fijará entre la línea de costa y hasta una línea paralela localizada a doce (12) millas náuticas de distancia mar adentro, en todos los casos la jurisdicción de la autoridad ambiental será aquella que corresponda a la mayor distancia a la línea de costa. // **Parágrafo 2o.** La línea de límite perpendicular a la línea de costa será establecida por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, con el apoyo del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés - INDEMAR. // **Parágrafo 3o.** El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, y la Dirección General Marítima establecerán los criterios técnicos y administrativos para el otorgamiento de las concesiones, permisos y licencias sobre los bienes de uso público del dominio marino y costero de la Nación. Los criterios establecidos serán adoptados mediante acto administrativo expedido por la Dirección General Marítima y serán de obligatorio cumplimiento por los permisionarios, sean personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeros.».

⁵⁸ «**Artículo 214. Competencias de los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales.** Los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas. // En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción. // **Parágrafo.** Los ríos principales de las subzonas hidrográficas a los que hace referencia el presente artículo corresponden a los definidos en el mapa de zonificación hidrográfica de Colombia elaborado por el IDEAM.»

⁵⁹ «**Artículo 49. De la obligatoriedad de la licencia ambiental.** La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental.».

se requiere obtener licencia ambiental. Para el caso de Santa Marta, al ser una ciudad con más de 200.000 habitantes, el numeral 14 del artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015 exige un licenciamiento ambiental al punto o lugar objeto del vertimiento⁶⁰, que se debe realizar a través de una Planta de Tratamiento de aguas residuales domésticas. El sistema de alcantarillado de la ciudad no requiere licencia ambiental, pues así no lo exige la ley; solo el punto objeto de tratamiento final de las aguas residuales.

En ese sentido, CORPOMAG ha hecho control y seguimiento a la licencia ambiental y exigido en su momento a METROAGUA, a VEOLIA, al Distrito de Santa Marta y finalmente a la ESSMAR, que presentaran el Plan de Manejo y Saneamiento de Vertimientos, en adelante PSMV, según los términos fijados por el artículo 1º de la Resolución 1433 de 2004⁶¹, que dice que éste hará parte de la respectiva licencia.

En efecto, de acuerdo con la Resolución 1433 de 2004⁶², todo operador de una empresa de servicios públicos domiciliarios debe tener un plan de vertimientos. Dicho plan se une a la licencia ambiental como un documento anexo al que se debe hacer seguimiento como una unidad jurídica. Ese plan de manejo, PSMV, propende porque esos vertimientos no se den fuera del sitio autorizado y que sean tratados, cuando ello se requiera. Es más, mediante la Resolución 4052 del 23 de agosto de 2022, CORPAMAG le negó al ESSMAR un recurso de reposición contra la Resolución 2435 de 2022 que negó la aprobación del PSMV presentado por ESSMAR.

⁶⁰ **Artículo 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales.** «Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción. [...] // 14. La construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a doscientos mil (200.000) habitantes».

⁶¹ **Artículo 1º. Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV.** «Es el conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial, los cuales deberán estar articulados con los objetivos y las metas de calidad y uso que defina la autoridad ambiental competente para la corriente, tramo o cuerpo de agua. El PSMV será aprobado por la autoridad ambiental competente. // El Plan deberá formularse teniendo en cuenta la información disponible sobre calidad y uso de las corrientes, tramos o cuerpos de agua receptores. los criterios de priorización de proyectos definidos en el Reglamento Técnico del sector RAS 2000 o la norma que lo modifique o sustituya y lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento y Territorial, POT. Plan Básico de Ordenamiento Territorial o Esquema de Ordenamiento Territorial. El Plan será ejecutado por las personas prestadoras del servicio de alcantarillado y sus actividades complementarias. //Parágrafo. Para la construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a 200.000 habitantes, el PSMV, hará parte de la respectiva Licencia Ambiental».

⁶² Por la cual se reglamenta el artículo 12 del Decreto 3100 de 2003, sobre Planes de Saneamientos y Manejo de Vertimientos, PSMV, y se adoptan otras determinaciones.

Además CORPAMAG le ha impuesto al ESSMAR medidas preventivas por la disposición inadecuada de aguas residuales, como se puede ver en la Resolución 4358 de 2021, en la que se le prohibió el uso de canales y drenajes pluviales de la ciudad de Santa Marta para disponer de aguas residuales domésticas.

Por lo tanto, según la licencia ambiental que CORPAMAG administra, lo cierto es que en virtud de ella, la empresa de servicios públicos no puede disponer las aguas residuales en lugares diferentes a los autorizados en la licencia, y debe, en consecuencia, actualizar el PSMV como instrumento de manejo asociado a la licencia para controlar el manejo de aguas residuales en la ciudad. La empresa, al proveer el agua potable, también debe proveer el sistema de alcantarillado, como derecho que tiene todo ciudadano de Santa Marta en los términos de los artículos 1, 2 y 365 de la Carta, y lo indicado en la tutela T-369 de 2013. Para la formulación del PSMV se debe realizar, por tanto, un diagnóstico del sistema de alcantarillado que incluya el manejo de los impactos ambientales correspondientes, esto es, para prevenir los posibles vertimientos accidentales que se causen.

Por otra parte, para CORPAMAG, el «Canal de las Iguanas», lugar en donde ocurrió el vertimiento, no es un humedal costero, porque los humedales costeros no tienen una conexión permanente con el mar, tal y como lo señala el inciso final del numeral 3 del artículo 2.2.3.3.1.3. del Decreto 1076 de 2015⁶³. Se trata de un canal artificial, cuya conexión con el mar es permanente, ya que es una Marina Mundial, por la que ingresan y salen libremente las aguas marinas. En atención a lo anterior, y en virtud del artículo 13 de la Ley 1955 de 2009, en materia de vertimientos, se requiere permiso si:

ARTÍCULO 13. REQUERIMIENTO DE PERMISO DE VERTIMIENTO. Solo requiere permiso de vertimiento la descarga de aguas residuales a las aguas superficiales, a las aguas marinas o al suelo.

También existen vertimientos indirectos a las aguas marinas, que según el artículo 2.2.9.7.2.1 del Decreto 1076 de 2015, se trata de aquellos que se realizan desde un punto fijo a través de un canal natural o artificial o de cualquier medio de conducción o transporte, a un cuerpo de agua superficial

⁶³ **Artículo 2.2.3.3.1.3. Definiciones.** «Para todos los efectos de aplicación e interpretación del presente decreto, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: **3. Aguas costeras o interiores.** Son las aguas superficiales situadas entre las líneas de base recta de conformidad con el Decreto único del sector de Defensa que se expida que sirve para medir la anchura del mar territorial y la línea de la más baja marea promedio. Comprende las contenidas en las lagunas costeras, humedales costeros, estuarios, ciénagas y las zonas húmedas próximas a la costa que, verificando los criterios de tamaño y profundidad presenten una influencia marina que determine las características de las comunidades biológicas presentes en ella, debido a su carácter salino o hipersalino. Esta influencia dependerá del grado de conexión con el mar, que podrá variar desde una influencia mareal a una comunicación ocasional».

Al respecto, se tiene que ESSMAR no puede disponer o utilizar otro lugar para realizar la disposición directa o indirecta de las aguas residuales domésticas, distinto al único lugar autorizado por la licencia ambiental otorgada según la Resolución 242 de 1999.

La contingencia que se presentó está asociada a la licencia ambiental, en los términos de la Resolución 1433 de 2004 del Ministerio del Medio Ambiente, por tratarse de un acontecimiento previsto en el manejo del alcantarillado de la ciudad, y debe reportarlo así la empresa operadora, en los términos del artículo 2.2.2.3.9.3 del Decreto 1076 de 2015⁶⁴, como efectivamente lo hizo ESSMAR a CORPOMAG, el 10 de enero de 2023.

Concluye entonces, que en el marco de las competencias funcionales y territoriales sobre el área marina en donde discurren las aguas públicas que ingresan y salen sin obstáculo alguno de la Marina Mundial, hoy conocida como el humedal «Las Iguanas», quien tiene la competencia para investigar si lo acontecido obedeció o no a una contingencia ambiental dentro del giro ordinario de la licencia ambiental, según lo previsto en el artículo 2.2.2.3.9.3. del Decreto 1076 de 2015 o si corresponde a una falla operativa previsible para la empresa, según lo previsto en la Ley 1333 de 2009 es CORPAMAG.

3.4. Posición del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental -DADSA

El DADSA sostuvo en su intervención, que tiene las mismas competencias que las CAR en su jurisdicción. Por lo tanto, todo lo que ocurra dentro de su perímetro urbano es de su competencia, por lo que es esa entidad y no CORPAMAG, la que debe investigar lo acaecido en enero de 2023.

Para el DADSA, la licencia y lo que responde al Emisario Submarino que administra CORPAMAG, y que está vinculado directamente con las aguas marinas, no está ligado directamente a lo que se investiga en el proceso sancionatorio ambiental que adelanta, porque se trata de una falla que no se encuentra dentro del objeto de la licencia ambiental que administra CORPAMAG. A su juicio, el asunto tuvo que ver

⁶⁴ **Artículo 2.2.2.3.9.3. Contingencias ambientales.** «Si durante la ejecución de los proyectos obras, o actividades sujetas 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 e informar a la autoridad ambiental competente en un término no mayor a veinticuatro (24) horas. //La autoridad ambiental determinará la necesidad de verificar los hechos, las medidas ambientales implementadas para corregir la contingencia y podrá imponer medidas adicionales en caso de ser necesario. //Las contingencias generadas por derrames de hidrocarburos, derivados y sustancias nocivas, se regirán además por lo dispuesto en el Decreto 321 de 1999 o la norma que lo modifique o sustituya».

con un vertimiento anormal en el «Canal de las Iguanas», que es una zona ecológica de especial interés para el DADSA y que está dentro de su jurisdicción.

El Canal las Iguanas, si bien fue creado por el hombre, ahora es un humedal y según la literatura ambiental, se trata de un humedal costero, pues cuenta con aguas de origen continental y aguas marinas. Las aguas marinas, no son en consecuencia, un elemento determinante para saber si hay o no lecho marino, pues casi todos los cuerpos costeros pueden tener aguas marinas. Además, incluye aguas no marinas, de conformidad con el Decreto 2811 de 1974, artículo 77⁶⁵.

El humedal costero «Las Iguanas» fue declarado y reservado como de interés ambiental por el DADMA (hoy DADSA) mediante la Resolución 869 de 2013. Ese Humedal se encuentra «ubicado en el perímetro urbano del Distrito de Santa Marta, según el “POT 500 años” del Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta 202-2032 expedido por el Acuerdo 011 de 2020»⁶⁶.

De lo que concluye que al estar dentro de su jurisdicción, estar incluido en el POT de Santa Marta y tratarse de un vertimiento que no se encuentra dentro del objeto de la licencia ambiental que administra CORPAMAG, la competencia para llevar a cabo el proceso disciplinario es del DADSA.

Por lo tanto, considera pertinente revisar la aplicabilidad del parágrafo del artículo 2 de la Ley 1333 de 2009 en el entendido de que no es posible hablar en realidad de una licencia ambiental en este caso, por cuanto la licencia ambiental otorgada por el Ministerio de Ambiente mediante la Resolución No 242 de 1999 a favor de Metroagua que posteriormente fue trasladada a CORPAMAG, tiene que ver con el proyecto de construcción y operación del emisario marino para el tratamiento por dilución de aguas servidas de Santa Marta y su punto de descarga que se realiza en la ensenada de la Bahía de Santa Marta. Un punto muy distante al Canal las Iguanas, que es la zona objeto de controversia, por lo que el área de influencia de esa licencia no incluye el precitado canal⁶⁷.

Así el DADSA reitera, que reclama el conocimiento del proceso sancionatorio ambiental por la fuga en una tubería de impulsión que procede de la Estación de

⁶⁵ **Artículo 77.** «Las disposiciones de esta parte regulan el aprovechamiento de las aguas no marítimas en todos sus estados y formas, como: a). Las meteóricas, es decir las que están en la atmósfera; // b). las provenientes de lluvia natural o artificial; //c). Las corrientes superficiales que vayan por cauces naturales o artificiales; // d). Las de los lagos, ciénagas, lagunas y embalses de formación natural o artificial; //e). Las edáficas; //f). Las subterráneas; //g). las subálveas; //h). las de los nevados y glaciares; //i). las ya utilizadas servidas o negras.»

⁶⁶ Oficio No 002-14-4 del 12 de septiembre de 2023, proferido por el Director Ad Hoc del DADSA en el que se informa a CORPAMAG que «no es procedente su petición de remisión de la investigación sancionatoria que se encuentra en curso [...]».

⁶⁷ Intervención escrita del DADSA en la audiencia.

Bomberos de aguas residuales EBAR Las Iguanas, lo que no corresponde a la operación normal de las actividades propias de la licencia ambiental⁶⁸.

Por otro lado, el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos -PSMV- puede ser aprobado tanto por DADSA como por CORPAMAG y por ende, cada una de esas entidades puede ejercer las funciones de control y seguimiento de ese instrumento ambiental, en su jurisdicción. Sin embargo, es de pleno conocimiento que el Distrito de Santa Marta no cuenta con un PSMV aprobado, por lo que se puede concluir que la zona objeto de controversia no pertenece al área de influencia de la licencia ambiental mencionada, o de un PSMV, de manera tal que no es factible aplicar el parágrafo del artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, para dirimir este conflicto de competencias⁶⁹.

3.5. Posición de la Empresa de Servicios Públicos de Santa Marta -ESSMAR

Para ESSMAR existe identidad en los hechos que originan los trámites sancionatorios a cargo de las dos autoridades ambientales en conflicto, y hay coincidencia en el tipo de procedimiento sancionatorio que proponen las entidades, ya que ambas se apoyan en la Ley 1333 de 2009.

El Distrito de Santa Marta cuenta con su propia autoridad encargada de regular y gestionar las cuestiones ambientales – DADSA- dentro de su jurisdicción, mientras que CORPAMAG conserva su competencia sobre el resto del territorio del Departamento del Magdalena.

El vertimiento objeto de debate ocurrió dentro del perímetro urbano de la ciudad de Santa Marta, en el denominado Canal de las Iguanas, humedal que según la Resolución 869 del 2013, acto administrativo vigente, tiene plena aplicación y ubica en la jurisdicción del DADSA, la investigación administrativa correspondiente. Esa resolución tiene presunción de legalidad, por lo que es obligatoria su aplicación en este asunto. Además, según el Acuerdo 016 de 2002, modificado por el Acuerdo 005 de 2003, el DADSA tiene como funciones, las de “mantener el control de los vertimientos y emisiones contaminantes...”.

Para esa entidad, le compete entonces a la autoridad distrital tomar las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, pues es a ella a la que le corresponde el control sobre los vertimientos que allí se realicen, en consideración a los Acuerdos 016 de 2002 y 005 de 2003.

3.6. Posición del Instituto Colombiano de Derecho Ambiental

⁶⁸ Intervención escrita del DADSA en la audiencia.

⁶⁹ Intervención escrita del DADSA.

El representante del Instituto Colombiano de Derecho Ambiental indicó en la audiencia que, la existencia de licencia ambiental y su importancia en el caso, ubican *prima facie*, la competencia en CORPAMAG, en virtud del parágrafo 2º de la Ley 1333 de 2009.

En efecto, como no existen competencias concurrentes, en la medida en que la Ley 1333 de 2009 establece la unidad jurídica del proceso y la competencia a prevención, una autoridad puede asumir transitoriamente competencia pero luego el proceso debe pasar a la autoridad competente acorde a la ley. En este caso, en principio, es a CORPAMAG a quien le corresponde adelantar el proceso sancionatorio, por ser ella quien tiene la administración del instrumento ambiental – la licencia-, correspondiente.

El que el DADSA haya determinado que el Canal de las Iguanas es un humedal y un área protegida, autoriza a que de conformidad con la Ley 1333 de 2009 artículo 77º, se produzca una agravación de la sanción correspondiente, que puede incluir la recuperación por los daños ocurridos.

Con todo, si bien la competencia sobre la licencia ambiental del emisario submarino reconocida en la Resolución 242 de 1999 le fue trasladada a CORPAMAG, lo cierto es que con la Ley 768 de 2002, que creó las autoridades ambientales urbanas, se modificaron las competencias ambientales y no se estableció una jerarquía entre estas autoridades urbanas y las Corporaciones Autónomas Regionales, sino que se las dotó a todas, de las mismas competencias en el territorio de su jurisdicción.

En consecuencia, los asuntos ambientales del área urbana de Santa Marta, de acuerdo con la ley, son de competencia exclusiva del DADSA. Y a partir del Acuerdo Distrital No 016 de 2002, fundado en la Ley 768 de 2002 que creó el DADSA, CORPAMAG debió trasladar todos los expedientes del área urbana, al DADSA. En consecuencia, como el Emisario Submarino, el alcantarillado urbano y el humedal las Iguanas se encuentran en la zona urbana de Santa Marta, la competencia en estos temas debería ser del DADSA.

Ahora bien, tal y como lo indicaron los representantes de CORPAMAG y de DADSA, en la actualidad, el sistema de alcantarillado no está sujeto a licenciamiento ambiental, sino que tiene como instrumento de control, el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV, el cual fue reglamentado por la Resolución 1433 de 2004⁷¹, modificada por la Resolución 2145 de 2005, del Minambiente.

⁷⁰ Al respecto, el artículo en mención reza que: «Artículo 7o. Causales de agravación de la responsabilidad en materia ambiental. Son circunstancias agravantes en materia ambiental las siguientes:[...] 7. Realizar la acción u omisión en áreas de especial importancia ecológica. [...]».

⁷¹**Artículo 1º. Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, PSMV.** «Es el conjunto de programas, proyectos y actividades, con sus respectivos cronogramas e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos, incluyendo la recolección, transporte,

La norma que se destaca es precisa en señalar que: **i)** El PSMV lo autoriza la autoridad competente, que en este caso es el DADSA, en los términos de la Ley 768 de 2002. **ii)** El PSMV está articulado con el POT, en el cual interviene el DADSA en lo que respecta a temas urbanos, y CORPAMAG, en los rurales. Por lo tanto, le corresponde al DADSA elaborar y hacer seguimiento al PSMV de la Ciudad de Santa Marta. Ello significa la vigilancia y el control del alcantarillado y los impactos negativos que este pudiera generar. **(iii)** El PSMV hace parte del seguimiento y control de la licencia ambiental, porque en Santa Marta se superan los 200.000 habitantes, licencia que debería estar en cabeza del DADSA, a partir de su creación en noviembre de 2002.

Respecto de la naturaleza jurídica del Humedal Las Iguanas, más allá de que la declaratoria de dicha área protegida tenga presunción de validez legal, es claro que la zona se encuentra en el área urbana y en consecuencia, dentro de la competencia del DADSA. Es un área protegida en los términos del POT de Santa Marta.

3.7. Posición del IGAC

Teniendo en cuenta que para el IGAC se pidieron respuestas concretas sobre la ubicación geográfica de los presuntos vertimientos, en consideración con las coordenadas que aparecen en el expediente, esa entidad informó a través de su representante que tales coordenadas estaban ubicadas en el perímetro urbano de Santa Marta. En el escrito que ese instituto presentó al proceso señaló expresamente lo siguiente:

En concordancia con lo anterior el IGAC Territorial Magdalena informa que las coordenadas gráficas [suministradas] se encuentran ubicadas en el perímetro urbano de la ciudad de Santa Marta [...]⁷².

IV. CONSIDERACIONES

tratamiento y disposición final de las aguas residuales descargadas al sistema público de alcantarillado, tanto sanitario como pluvial, los cuales deberán estar articulados con los objetivos y las metas de calidad y uso que defina la autoridad ambiental competente para la corriente, tramo o cuerpo de agua. El PSMV será aprobado por la autoridad ambiental competente. // El Plan deberá formularse teniendo en cuenta la información disponible sobre calidad y uso de las corrientes, tramos o cuerpos de agua receptores. los criterios de priorización de proyectos definidos en el Reglamento Técnico del sector RAS 2000 o la norma que lo modifique o sustituya y lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento y Territorial, POT. Plan Básico de Ordenamiento Territorial o Esquema de Ordenamiento Territorial. El Plan será ejecutado por las personas prestadoras del servicio de alcantarillado y sus actividades complementarias. // **Parágrafo.** Para la construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a 200.000 habitantes, el PSMV, hará parte de la respectiva Licencia Ambiental». [Subrayas en el original].

⁷² Respuesta del IGAC, del 16 de abril de 2024.

1. Regla general de competencia para resolver conflictos administrativos. Reiteración⁷³

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», cuyas «reglas generales»⁷⁴ se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, conforme al cual:

Artículo 39. Conflictos de competencia administrativa. 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 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.

[...]

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del citado código, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto. [Se resalta].

Con base en las normas transcritas, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, como regla general, a saber:

⁷³ Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 13 de septiembre de 2023. Rad. núm. 11001-0306-000-2023-00167-00.

⁷⁴ Ley 1437 de 2011. Artículo 34. «Procedimiento Administrativo Común y Principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código».

- i) *Que se trate de una actuación o asunto de naturaleza administrativa, particular y concreta.*

En este caso, el asunto discutido es de naturaleza administrativa, particular y concreta, teniendo en cuenta que se trata de establecer la autoridad competente para adelantar el proceso administrativo sancionatorio en materia ambiental, contra ESSMAR ESP, por los hechos ocurridos el 7 de enero de 2023, relacionados con el vertimiento de aguas residuales en una vía pública y en el Canal Las Iguanas en Santa Marta.

- ii) *Que, simultánea o sucesivamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular.*

CORPAMAG y el DADSA, como se señaló, afirman ser ambas competentes para adelantar el proceso administrativo sancionatorio -Ley 1333 de 2009-, en contra de ESSMAR, por los hechos del 7 de enero de 2023.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la DIMAR, que fueron vinculados al proceso a efectos de determinar su posición e interés en el conflicto, solicitaron ser separados del asunto, por no tener competencia legal alguna en el debate señalado.

En efecto, el Ministerio, que inicialmente guardó silencio, posteriormente manifestó carecer de competencia para dirimir el conflicto y para adelantar proceso sancionatorio alguno, salvo en materia de bosques.

La DIMAR, por su parte, afirmó no tener competencia para adelantar el proceso administrativo indicado, por tratarse de asuntos ajenos a las atribuciones que le fueron conferidas en el Decreto 2324 de 1984, ya que en materia de contaminación, sus atribuciones se circunscriben a actividades marítimas.

Así las cosas, encuentra la Sala que el requisito indicado se cumple en esta oportunidad, dado que las autoridades que afirman tener las atribuciones legales para adelantar el proceso administrativo sancionatorio, -en sentido estricto COPAMAG y el DADSA-, efectivamente reclaman de manera simultánea dicha competencia. En cualquier caso, de reunirse los requisitos legales para que la Sala dirima el conflicto enunciado entre las entidades que reclaman competencia, se revisarán, a su vez, las atribuciones legales que ostentan tanto el Ministerio de Ambiente como la DIMAR, en estas materias.

- iii) *Que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional; o, si se trata de autoridades del nivel territorial, que no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo*

Este conflicto se configura, entonces, entre dos autoridades que reclaman competencia. El Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental -DADSA-, que es un establecimiento público del orden distrital, adscrito al despacho del Alcalde de Santa Marta, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, creado mediante el Acuerdo Distrital 016 de 2002 y modificado por el Acuerdo 005 de 2003.

La Corporación Autónoma Regional del Magdalena –CORPAMAG-, por su parte, es un ente corporativo especial del orden nacional con autonomía administrativa, presupuestal y financiera, dotado de personería jurídica propia, creado por el artículo 1º de la Ley 28 de 1988, modificada por la Ley 99 de 1993.

Con base en lo expuesto, podría concluirse que se encuentran reunidos todos los requisitos que habilitan a la Sala para resolver de fondo el conflicto de competencias planteado. No obstante, en materia ambiental, existen otras reglas puntuales de competencia, que deben ser analizadas.

2. Regla especial de competencia para resolver conflictos administrativos entre entidades del SINA. Reiteración⁷⁵

Tal y como lo señaló el DADSA en sus alegatos, existen normas especiales en cuanto a la competencia en materia ambiental, que confieren al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible atribuciones para discernir conflictos entre autoridades que hacen parte del Sistema Nacional Ambiental, en adelante SINA. En consecuencia, tales disposiciones deben ser tenidas en consideración para determinar si es la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o la cartera del ambiente, la autoridad competente para discernir el presente conflicto.

Al respecto, es pertinente recordar que en décadas anteriores, esta Sala afirmó no ser la autoridad competente para resolver conflictos de competencias entre las entidades del SINA, por considerar que era al Ministerio de Ambiente a quien le correspondía resolver tales discrepancias.

Por lo tanto, para el año 2009, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, sostuvo que este tipo de conflictos eran de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁷⁶.

⁷⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 28 de abril de 2020, radicado núm. 11001-03-06-000-2019-00208 y decisión del 21 de septiembre de 2021, radicado núm. 11001-03-06-000-2021-00073.

⁷⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Expediente núm. 11001-03-06-000-2006-00102-00, decisión del 4 de octubre de 2006. Expediente núm.11001-03-06-000-2009-00074-00, decisión del 11 de febrero de 2010. Expediente núm., 11001-03-06-000-2009-00075-00, decisión del 11 de febrero de 2010, entre otros.

Lo anterior, en virtud del numeral 31 del artículo 5.º de la Ley 99 de 1993, en concordancia con lo dispuesto hoy en el artículo 2 del numeral 9 del Decreto 3570 de 2011, que consagran efectivamente una competencia concreta en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así:

Ley 99 de 1993. Artículo 5º. Funciones del Ministerio. Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:

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

[...]

Decreto 3570 de 2011. Artículo 2. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

[...] 9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), **dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones** y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente.

[...]

El Sistema Nacional Ambiental, SINA, está definido por la Ley 99 de 1993, como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e **instituciones** que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la ley. En cuanto a las instituciones que lo integran, se encuentran básicamente las siguientes: el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Departamentos, y los Distritos o municipios⁷⁷.

Al Ministerio de Ambiente le corresponde, en virtud de las atribuciones legales descritas, dirimir discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones entre

⁷⁷ Ver, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Bogotá, D.C., doce (12) de agosto de dos mil diez (2010) Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00115-00

autoridades, incluyendo entre Corporaciones Autónomas Regionales y autoridades ambientales distritales.

Con todo, debe recordarse, que si bien la Sala había manifestado para el 2009, que la solución de los conflictos de competencias administrativas que se presentaran entre autoridades u organismos pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental (SINA) –como ocurre en este caso–, debía ser solucionada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tal y como lo destaca el DADSA, lo cierto es que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º, numeral 31 de la Ley 99 de 1993, a partir de la decisión del 22 de octubre de 2015⁷⁸, la Sala revisó y modificó su posición. En efecto, señaló que los conflictos de competencia que se originen entre dichas autoridades, por motivos y razones de índole jurídica, deben ser resueltos por la Sala de Consulta y Servicio Civil, mientras que aquellos que se originen en diferencias o cuestiones de carácter técnico o científico, deben ser desatados por el referido ministerio, en desarrollo de la norma legal antes señalada⁷⁹.

En el caso que nos ocupa, la Sala observa que el principal motivo de discrepancia radica en determinar, desde el punto de vista jurídico, cual es la autoridad ambiental que, en virtud de las normas existentes y del ámbito de sus competencias, debe o no adelantar el proceso sancionatorio ambiental en contra de la empresa ESSMAR, por el presunto vertimiento indebido de aguas residuales acaecido el 7 de enero de 2023 en el Canal «Las Iguanas» y en algunas vías públicas de Santa Marta. Conflicto que se funda en argumentos de carácter legal, lo que justifica su conocimiento por parte de a la Sala de Consulta y Servicio Civil.

2. Suspensión de los términos legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena que: «[m]ientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»⁸⁰.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en dicha norma, modificado en su inciso 3.º, por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021, para el examen y la decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

⁷⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 22 de octubre de 2015 con radicado núm. 11001-03-06-000-2015-00053-00.

⁷⁹ Ver entre otras, sobre esta precisión, la decisión de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del veintiuno de septiembre de 2021 radicación núm. 11001-03-06-000-2021-00073-00.

⁸⁰ La remisión al artículo 14 del Cpaca debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6.º de la Constitución y 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

3. Aclaración previa sobre el alcance de la decisión

El artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado la función de definir la autoridad competente para iniciar o continuar un trámite administrativo en concreto, decisión que adopta la Sala con fundamento en los supuestos fácticos puestos a su consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente del conflicto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se hagan a aspectos jurídicos o fácticos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, así como las pruebas que obren en el respectivo expediente administrativo, para adoptar la decisión de fondo que sea procedente.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

En el presente conflicto, la Sala debe establecer cuál es la autoridad ambiental competente para adelantar el proceso sancionatorio regulado en la Ley 1333 de 2009 en contra de la empresa ESSMAR ESP, por los hechos acaecidos el 7 de enero de 2023, relacionados con unos vertimientos de aguas residuales en la vía pública y en el Canal las Iguanas de Santa Marta.

Para **CORPAMAG** la competencia para adelantar dicho proceso es de esa corporación, no sólo por tratarse de: **(a)** vertimientos derivados presuntamente de una actividad debidamente licenciada, sobre la que ejerce la supervisión y control, a través de la Licencia Ambiental correspondiente, que le fue cedida por el Ministerio de Ambiente, sino porque además, **(b)** los hechos ocurrieron en su jurisdicción, pues son vertimientos realizados en aguas marinas, que son recursos renovables sobre los que ejerce el control. El «Canal de las Iguanas», al ser un canal artificial creado

por el hombre y diseñado para permitir la entrada de naves de menor calado a la Marina Mundial, es un canal de aguas marinas y no un humedal, al que no llegan aguas de carácter continental.

De este modo, como las contingencias en el desarrollo de la actividad del emisario submarino, relacionadas con el transporte de aguas residuales, presuntamente realizadas por ESSMAR **(c)** cuentan con un Plan de Vertimientos y un Plan de Contingencia que forma parte de la Licencia, los hechos del 7 de enero de 2023 deben ser investigados por CORPAMAG, teniendo en cuenta las obligaciones y compromisos derivados de la Licencia Ambiental, a fin de no desestructurar el instrumento de control correspondiente. **(d)** En el presente asunto, además, el presunto humedal costero «Las Iguanas» es un canal de acceso de agua marina que ingresa y sale como medio de transporte hasta la marina mundial. En ese sentido todo vertimiento de aguas residuales que directa o indirectamente se realice sobre el agua marina, del mar Caribe, afecta la calidad y uso por contacto primario de bañistas de la playa del Rodadero, ámbitos que son de su jurisdicción.

Por su parte, el **DADSA**, alega que es a ese departamento administrativo al que le corresponde adelantar las investigaciones, y eventualmente imponer las sanciones correspondientes a la empresa ESSMAR, por cuanto: **(a)** tiene las mismas competencias que las Corporaciones Autónomas Regionales, en el área urbana de Santa Marta; **(b)** se trata de la realización de vertimientos presuntamente no autorizados, por parte ESSMAR ESP, que pueden ser eventualmente infracciones ambientales ocurridas en su territorio y **(c)** son acciones que tuvieron lugar en el «Humedal de las Iguanas», que es un humedal debidamente protegido por el Distrito, y considerado como un área de interés ambiental por las autoridades distritales mediante acto administrativo vigente. Además, es una zona incluida en el POT, que por sus características, sí es un humedal, a pesar de ser artificial, tomando en consideración la descripción que sobre humedales hace el Convenio Ramsar, del que Colombia es parte. Por ese motivo invoca que el lugar en el que dieron los vertimientos es un humedal, que por las razones expuestas se encuentra bajo su jurisdicción.

La DIMAR afirma no tener competencia alguna para adelantar el proceso administrativo indicado, por tratarse de asuntos ajenos a las atribuciones que le fueron conferidas en el Decreto 2324 de 1984; y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible manifestó carecer de competencia alguna en el asunto de la referencia.

Para resolver el problema jurídico planteado, por razones metodológicas esta Sala analizará a continuación, los siguientes temas:

- i) Competencias de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG), del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad

Ambiental (DADSA), de la DIMAR y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- ii) La reglamentación jurídica de las licencias ambientales
- iii) El proceso administrativo sancionatorio ambiental
- vi) Firmeza y presunción de legalidad de los actos administrativos
- v) Delimitación de competencias
- vi) Caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

5.1. Competencia de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG), del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental (DADSA), de la DIMAR y del Ministerio del Medio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La Sala procederá a estudiar las competencias asignadas por la ley a cada una de las entidades descritas, con el fin de revisar en cada caso, los alcances de las funciones asignadas y el ámbito de sus competencias.

5.1.1. Naturaleza jurídica y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales. Reiteración⁸¹. Régimen jurídico de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG)

Los artículos 79 y 80 de la Constitución Política⁸² determinaron la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, así como la garantía del derecho colectivo de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano.

En armonía con estos mandatos, el artículo 150 numeral 7 de la Constitución Política, en cuanto a la competencia del Congreso de la República para definir la estructura de la administración pública nacional, precisó que al legislativo le correspondía «reglamentar» la creación y el funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales «dentro de un régimen de autonomía»⁸³ pues, con

⁸¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil Decisión del 26 de noviembre de 2019 con radicado núm. 11001-03-06-000-2019-00162-00.

⁸² Constitución Política, 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. / Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines». // Artículo 80. «El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución./ Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]».

⁸³ **Constitución Política, Artículo 150.** «Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: [...] 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias,

antelación a la Constitución de 1991, las CAR eran consideradas establecimientos públicos⁸⁴.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-578 de 1999⁸⁵ afirmó al respecto que:

En la Constitución de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales son recreadas como organismos de la administración del Estado, sólo que bajo un esquema distinto al del régimen anterior, pues se las considera como una organización administrativa con identidad propia, autónoma e independiente, y no como una especie dentro del género de los establecimientos públicos. De suerte que en el momento actual no se articulan funcionalmente al sistema ordinario de la descentralización por servicios, ni están adscritas, por ende, a ningún ministerio o departamento administrativo.

[...]

La ley 99 de 1993 reordenó el sector público encargado del manejo y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y, en tal virtud, realizó el correspondiente reparto de competencias en esta materia entre el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

[...]

Así las cosas, las Corporaciones Autónomas Regionales, en adelante CAR, según el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, son:

[E]ntes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente. [Énfasis de la Sala]

establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; [...].» (Destaca la Sala).

⁸⁴ Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del primero de diciembre de 2023. Referencia número: 11001-03-06-000-2023-00626-00. Al respecto, «Con anterioridad a la expedición de la Carta Fundamental de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales, fueron creadas por el Legislador como personas jurídicas de derecho público, con carácter de establecimientos públicos adscritos o vinculados a las entidades del orden central de la Rama Ejecutiva del Poder Público, para el ejercicio de funciones administrativas y la prestación de determinados servicios públicos domiciliarios». Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 11 de noviembre de 2009, Radicación número: 25000-23-25-000-2003-01749-01(0398-08).

⁸⁵ Corte Constitucional. Sentencia C- 578 de 1999.

En ese orden de ideas, para las CAR su competencia es regional, porque en su caso «la realidad ecológica supera los linderos territoriales, es decir, los límites políticos de las entidades territoriales. En otras palabras, la jurisdicción de una CAR puede comprender varios municipios y varios departamentos»⁸⁶

La Sala de Consulta y Servicio Civil ha señalado, por tanto, como características generales de las Corporaciones Autónomas Regionales, que se trata de⁸⁷:

- Personas jurídicas de naturaleza pública que integran la estructura administrativa del Estado.
- Su creación tiene origen legal.
- No hacen parte de las ramas del poder público.
- Pertenecen al orden nacional⁸⁸.
- Gozan de autonomía administrativa, financiera y patrimonial.
- Están conformadas por entidades territoriales que configuran la geografía de un mismo ecosistema o integran una unidad geopolítica, biogeográfica o hidro geográfica⁸⁹.
- Tienen como objetivo la preservación del medio ambiente⁹⁰, la planeación y promoción de la política ambiental regional⁹¹.
- Su competencia es regional [...]

La Ley 99 de 1993, en el artículo 30, definió además el objeto de las CAR, así:

Artículo 30. Objeto. Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración,

⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-462 del 14 de mayo de 2008.

⁸⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Conceptos: radicación núm. 814 del 29 de abril de 1996; radicación núm. 836 del 29 de julio de 1996; radicación núm. 963 del 3 de abril de 1997; y radicación núm. 2188 del 10 de febrero de 2014.

⁸⁸ «Las corporaciones autónomas regionales son órganos constitucionales de orden nacional sui generis, reúnen varias de las características de los órganos descentralizados por servicios, específicamente en materia de administración de los recursos naturales y planificación y promoción del desarrollo regional con criterios de sustentabilidad ambiental, pero (a) no están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones -lo que no se opone a los controles jurisdiccionales, y (b) no están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte ningún sector administrativo». Corte Constitucional. Sentencia C 127 del 21 de noviembre de 2018.

⁸⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-554 del 25 de julio de 2007.

⁹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-794 del 29 de junio de 2000.

⁹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-462 del 14 de mayo de 2008.

manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente. [Subrayas fuera del original].

Por lo tanto, fungen como la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. De hecho, el artículo 31 ibidem señala, entre algunas de sus funciones generales, las siguientes:

- 1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;
- 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;

[...]

En el caso de CORPAMAG, se trata de un ente corporativo de carácter público encargado de administrar el medio ambiente y propender por el desarrollo sostenible del departamento del Magdalena. Es un ente del orden nacional, que como su nombre lo indica, cuenta con autonomía administrativa y financiera, así como patrimonio propio y personería jurídica.

CORPAMAG fue creada por la Ley 28 de 1988 y modificada en su jurisdicción y denominación, por la Ley 99 de 1993. De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, su jurisdicción actual es la siguiente:

[...] Corporación Autónoma Regional del Magdalena, CORPAMAG: su jurisdicción comprende el territorio del Departamento del Magdalena con excepción de las áreas incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta [...].

Actualmente su jurisdicción, por ende, abarca el territorio de 29 de los 30 municipios del departamento del Magdalena y el área rural del Distrito Turístico Cultural e Histórico de Santa Marta, pues la jurisdicción del área urbana, le corresponde al DADSA.

Como se trata de una Corporación Autónoma Regional ubicada en un departamento costero, ejerce funciones de autoridad ambiental en las zonas marinas, hasta el límite de la línea de base recta establecida en el Decreto 1436 de 1984, pues, el artículo 208 de la Ley 1450 de 2011, así lo establece:

Artículo 208. Autoridad Ambiental Marina de las Corporaciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenibles de los departamentos costeros, ejercerán sus funciones de autoridad ambiental en las zonas

marinas hasta el límite de las líneas de base recta establecidas en el Decreto 1436 de 1984, salvo las competencias que de manera privativa corresponden al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina – CORALINA–.

Parágrafo 1. En los sectores en los cuales no se encuentran establecidas las líneas de base recta, la zona marina se fijará entre la línea de costa y hasta una línea paralela localizada a doce (12) millas náuticas de distancia mar adentro, en todos los casos la jurisdicción de la autoridad ambiental será aquella que corresponda a la mayor distancia a la línea de costa. [...] [Énfasis de la Sala]

En efecto el artículo 208 indicado, determinó que la competencia de CORPAMAG se ampliaba a la zona marina de la bahía de Santa Marta, zona del Rodadero y toda la zona costera del Departamento del Magdalena hasta los límites que indica el Decreto 1436 de 1984, por lo que en esas aguas, esa Corporación ejerce funciones de seguimiento, inspección y vigilancia en los términos de los artículos 23 y 31 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009 antes mencionados.

En relación con la extensión del mar sobre la que ejerce competencia, según el Decreto 1436 de 1984, al que se refiere el artículo anterior, en su artículo 2º señala, que las «aguas encerradas por las líneas de base recta establecidas en el artículo anterior, se consideran aguas interiores y por lo tanto el Estado ejercerá en ellas los derechos de soberanía absoluta, de conformidad con normas aceptadas por el Derecho Internacional». De lo que se deduce que sobre las aguas interiores, dentro de su jurisdicción, también tienen competencia las CAR.

En mérito de lo expuesto, se concluye que CORPAMAG, i) tiene jurisdicción en el departamento del Magdalena con excepción de las áreas incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta y en la zona urbana del distrito de Santa Marta. li) Como es una CAR costera tienen la jurisdicción que le atribuye la ley, la cual incluye las aguas marinas, las playas y zonas de baja mar⁹² y los demás territorios ajenos a la competencia de la autoridad ambiental distrital, cuando ello corresponda, según la ley.

⁹² Al respecto ver: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2014 del 29 de abril de 2014. Además, puede revisarse el artículo 167 del Decreto 2324 de 184 que reza lo siguiente con respecto a algunos de estos conceptos: «Artículo 167: Definiciones. Para todos los efectos legales se entenderá por://1. Costa nacional: Una zona de dos (2) kilómetros de ancho paralela a la línea de la más alta marea.//2. Playa marítima: Zona de material no consolidado que se extiende hacia tierra desde la línea de la más baja marea hasta el lugar donde se presenta un marcado cambio en el material, forma fisiográfica, o hasta donde se inicie la línea de vegetación permanente, usualmente límite efectivo de las olas de temporal.//3. Bajamar: La máxima depresión de las aguas o altura mínima.//4. Terrenos de bajamar: Los que se encuentran cubiertos por la máxima marea y quedan descubiertos cuando ésta baja».

5.1.2. Autoridades Ambientales Urbanas y el Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental (DADSA)

Las Autoridades Ambientales Urbanas –incluyendo el DADSA–, cuentan con jurisdicción, únicamente, dentro del perímetro urbano de la respectiva ciudad o capital en donde hayan sido creadas.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993, que en su artículo 66, determinó que las autoridades ambientales existentes en áreas metropolitanas, distritos o municipios que cuentan con una población igual o superior a un millón de habitantes ejercerían dentro de dicho perímetro, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, así:

Artículo 66. Competencias de grandes centros urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. [...] [Resaltado de la Sala]

Paralelamente, la Ley 768 de 2002, que reglamentó el Acto Legislativo 1 de 1993, mediante el cual se declararon Distrito Portuario e industrial a Barranquilla, Distrito Turístico y Cultural a Cartagena y Distrito Turístico, Cultural e Histórico a Santa Marta, en su artículo 13, facultó a los Consejos Distritales de esas ciudades, para la creación de establecimientos públicos dirigidos a la protección del medio ambiente urbano. Tales establecimientos, tendrían las mismas funciones de las CAR, así:

Artículo 13. Competencia Ambiental. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, 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.[...]

Para tal fin, los respectivos Consejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción [...]

La Corte Constitucional, al ocuparse específicamente de la constitucionalidad del artículo 13, al declarar infundada la objeción en su contra⁹³, indicó que con estas normas, «el legislador asigna a los distritos especiales las 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, para el efecto, dispone «la creación de un establecimiento público en cada distrito especial por parte del concejo distrital y por iniciativa del alcalde»⁹⁴.

Estas competencias de los Grandes Centros Urbanos y Establecimientos Públicos Ambientales fueron modificadas por la Ley 1450 de 2011, en cuanto a la gestión integral del recurso hídrico. Al respecto los artículos 214 y 215 de esa misma ley determinaron:

Artículo 214. Competencias de los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales. Los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.

En relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales a que hace referencia el presente artículo ejercerán sus competencias sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción.

[...]

Artículo 215. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y de desarrollo sostenible, de los grandes centros urbanos y de los establecimientos públicos ambientales en gestión integral del recurso hídrico. La Gestión Integral del Recurso Hídrico-GIRH en relación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales implica en su área de jurisdicción:

a) El ordenamiento del recurso hídrico, el establecimiento por rigor subsidiario, de normas de calidad para el uso del agua y los límites permisibles para la descarga de vertimientos;

⁹³ Corte Constitucional. Sentencia C-063 de 2002.

⁹⁴ Ibidem.

b) El otorgamiento de concesiones de aguas, la reglamentación de los usos del agua, el otorgamiento de los permisos de vertimiento y la reglamentación de los vertimientos;

c) Fijar y recaudar conforme a la ley, las tasas, contribuciones y multas por concepto del uso y aprovechamiento del recurso hídrico;

d) La evaluación, control y seguimiento ambiental de la calidad del recurso hídrico, de los usos del agua y de los vertimientos;

e) La imposición y ejecución de las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley;

[...]

i) Las demás que en este marco establezca el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. Además de las anteriores, en el marco de sus competencias, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible la formulación de los Planes de Ordenación y Manejo de las Cuencas Hidrográficas conforme a los criterios establecidos por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces.

En consecuencia, las anteriores disposiciones determinan que los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los distritos de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena: **i)** tienen las mismas funciones ambientales que la CAR. No obstante, lo hacen, **ii)** dentro del perímetro urbano que les corresponda, y por lo tanto, **iii)** esas autoridades en el área de su competencia tienen atribuciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, con las excepciones de ley. Lo cual comprende la evaluación y control, con respecto a vertimientos, emisión o incorporación de sustancia o residuos líquidos, sólidos y gaseosos a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos. También tienen jurisdicción, **iv)** sobre los cuerpos de agua que sean afluentes de los ríos principales de las subzonas hidrográficas que atraviesan el perímetro urbano y/o desemboquen en el medio marino, así como en los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción (urbano). Pero cuentan con una limitación en el ejercicio de sus competencias, que **v)** tiene que ver con el manejo de los recursos hídricos, ya que no tienen competencia en lo relacionado con la elaboración de planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas- POMCAS, de acuerdo con el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011.

En el caso del DADSA, el Acuerdo Distrital núm. 018 del 27 de noviembre de 2002, expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta, creó el Departamento

Administrativo Distrital de Medio Ambiente –DADMA- y organizó el sistema ambiental del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

Por Acuerdo núm. 005 del 27 de noviembre de 2003, se modificó el acuerdo anterior, y por Acuerdo núm. 002 del 31 de octubre de 2017, expedido por el Consejo Directivo de la Autoridad Ambiental del Distrito de Santa Marta, se modificó el artículo primero del Acuerdo 001 de 2003 y se determinó que el DADMA, se llamaría el Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental – DADSA-, como establecimiento público del orden distrital, adscrito al Despacho del Alcalde de Santa Marta, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

En virtud de tales disposiciones y actos administrativos, el DADSA es la máxima autoridad ambiental del Área Urbana del Distrito de Santa Marta y ejerce como entidad rectora de las políticas ambientales, ecoturísticas y del sistema ambiental, en la jurisdicción del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

Su competencia recae, en principio, sobre los recursos naturales renovables de la zona urbana del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, ejerciendo vigilancia y control sobre los afluentes de agua continental, pero no sobre las aguas marinas, las playas o las áreas de bajamar, salvo actuaciones temporales a prevención.

5.1.3. Dirección General Marítima -DIMAR. Reiteración⁹⁵

La Dirección de Marina Mercante, creada mediante Decreto 3183 de 1952⁹⁶, fue reemplazada por la Dirección General Marítima y Portuaria, por medio del Decreto Ley 2349 de 1971⁹⁷, y reestructurada mediante el Decreto 2324 de 1986. Más adelante, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 1 de 1991⁹⁸, la Dirección General Marítima y Portuaria pasó a denominarse Dirección General Marítima, DIMAR.

La DIMAR, es entonces una dependencia del Ministerio de Defensa Nacional, agregada al Comando General de la Armada, como lo dispone el artículo 1 del Decreto 2324 de 1986, que según el artículo 4 del mismo decreto es la Autoridad Marítima Nacional, entidad que «tiene por objeto la regulación, dirección, coordinación y control de las actividades marítimas».

⁹⁵ Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 29 de abril de 2014 radicado 11001-03-06-000-2010-00071-00 y decisión del 13 de agosto de 2013, radicado 11001-03-06-000-2013-00376-00.

⁹⁶ Por el cual se organiza la Marina Mercante Colombiana.

⁹⁷ Por el cual se crea la Dirección General Marítima y Portuaria y se dictan otras disposiciones.

⁹⁸ Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos.

De acuerdo con el artículo 3º del Decreto 2324 de 1984 las actividades marítimas, cuya dirección, coordinación y control corresponden a la DIMAR, incluyen, además de «las naves nacionales y extranjeras y los artefactos navales» y «la Marina Mercante y el Transporte Marítimo», algunas funciones relacionadas con la conservación del medio ambiente, como son «la utilización, protección y preservación de los litorales (numeral 3)»; «la conservación, preservación y protección del medio marino (numeral 14)»; «la administración y desarrollo de la zona costera (numeral 18)» y «otros usos y/o aprovechamientos del medio marino» (numeral 20)».

Según el artículo 2º del Decreto 2324 de 1984, la DIMAR tiene jurisdicción hasta el límite exterior de la zona económica exclusiva, sobre las siguientes áreas:

«[...] aguas interiores marítimas, incluyendo canales intercostales y de tráfico marítimo; y todos aquellos sistemas marinos y fluviomarinos; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, lecho y subsuelo marinos, aguas suprayacentes, litorales, incluyendo playas y terrenos de bajamar... islas, islotes y cayos y sobre los ríos que a continuación se relacionan en las áreas indicadas...».

El párrafo segundo de esa misma norma prescribe que «las costas de la Nación y las riberas del sector de los ríos de su jurisdicción en una extensión de cincuenta (50) metros medidos desde la línea de la más alta marea y más alta creciente hacia adentro, están sometidos a la» DIMAR.

En el contexto de esta norma, jurisdicción se refiere al territorio o espacio en el cual la DIMAR puede ejercer sus funciones y actuar como autoridad. Por lo tanto, según el artículo 5 del Decreto 2324 de 1984, entre sus muchas funciones, le corresponde: 5. Dirigir y controlar las actividades relacionadas con la seguridad de la navegación en general, la seguridad de la vida humana en el mar, la búsqueda y salvamento marítimo y fijar la dotación de personal para las naves⁹⁹; 6º Autorizar la operación de las naves y artefactos navales en aguas colombianas. [...] 19. Aplicar, coordinar, fiscalizar y hacer cumplir las normas nacionales e internacionales tendientes a la preservación y protección del medio marino. [...] 21. Regular, autorizar y controlar las concesiones y permisos en las aguas, terrenos de bajamar, playas y demás bienes de uso público de las áreas de su jurisdicción. 22. Regular, autorizar y controlar la construcción y el uso de las islas y estructuras artificiales en las áreas de su jurisdicción. [...] 27. Adelantar y fallar las investigaciones por violación a las normas de Marina Mercante, por siniestros marítimos, por violación a las normas de reserva de carga, por contaminación del medio marino y fluvial de su jurisdicción, por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y

⁹⁹ La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de este numeral en la Sentencia C-212 del 28 de abril de 1994, salvo la expresión regular, sobre la cual confirmó la Sentencia No 63 del 22 de agosto de 1985 de la Corte Suprema de Justicia, por haber operado la cosa juzgada en relación con la misma.

terrenos sometidos a la jurisdicción de la Dirección General Marítima y Portuaria, e imponer las sanciones correspondientes.¹⁰⁰ [...] 28. Asesorar al Gobierno sobre acuerdos, convenios y tratados internacionales en materia marítima y velar por su ejecución y 29. En general, desarrollar las actividades y programas que se relacionen con el objeto y fin de la Dirección General Marítima y Portuaria.

En materia ambiental, esa entidad tiene algunos objetivos y funciones, entre los cuales el principal, es prevenir la contaminación marina y dar cumplimiento a lo dispuesto en la ley, conforme a lo previamente enunciado. Sin embargo, este objetivo se enmarca dentro de otra finalidad más general, atribuida especialmente a la DIMAR, que consiste en velar por la seguridad de la navegación y de las otras actividades marítimas. Motivo por el cual, en función de dichos objetivos, le corresponde adelantar y fallar investigaciones de siniestros marítimos. De manera tal que no está facultada *prima facie* para aplicar las sanciones previstas en la normatividad ambiental por cualquier evento de contaminación, pues, como lo dispone el artículo 5 de la Ley 489 de 1998 «los organismos y entidades administrativas deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes de manera directa e inmediata, **respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley**, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo» [Negrilla de la Sala].

En consideración a lo anterior, en decisión tomada por esta Sala el 13 de agosto de 2013 en un conflicto de competencia entre la DIMAR y la ANLA en el caso distinguido bajo en número de radicado 11001-03-06-000-2013-00376-00, esta corporación precisó los alcances de las competencias de la DIMAR en estas materias, de la siguiente forma:

«[T]odo accidente o siniestro marítimo para que sea competencia de la DIMAR, debe ocurrir en desarrollo de alguna de las actividades marítimas que define el artículo 3º del decreto 2324 de 1986; involucrar la operación, el uso o, al menos, la existencia de alguna nave o artefacto naval, plataforma o estructura marina (artículo 25 ibidem), y ocurrir en alguna de las áreas sobre las cuales la DIMAR ejerce su jurisdicción, que no comprenden solamente el mar territorial y las otras zonas marítimas y litorales, sino también los ríos más importantes del país y sus respectivas riberas, en los sectores descritos en el artículo 2 del mismo decreto.

3) Por lo tanto, no todo hecho de contaminación marítima o fluvial es competencia de la DIMAR, sino sólo aquellos que se presentan en las zonas mencionadas y que reúnen las condiciones descritas en el literal anterior. Así, por ejemplo, la contaminación producida por residuos sólidos o líquidos que son arrojados en el mar o en los ríos por los habitantes de las zonas costeras o ribereñas no son, en principio,

¹⁰⁰La Corte Constitucional declaró exequible este numeral en la Sentencia C-212 del 28 de abril de 1994, salvo las expresiones resaltadas, las cuales fueron declaradas inexecutable en la misma Sentencia.

eventos que sean de competencia de la Dimar, porque no constituyen ni se originan en un siniestro o accidente marítimo.[...]».

Por consiguiente, se concluye de lo enunciado, que la competencia de la DIMAR en materia ambiental, i) debe relacionarse necesariamente con las actividades marítimas descritas en el artículo 3º del Decreto 2324 de 1986 y, ii) que la contaminación producida por residuos sólidos o líquidos arrojados al mar provenientes de las zonas costera o ribereñas, no son en principio, competencia de dicha entidad, al no tener por origen, un siniestro o accidente marítimo.

5.1.4. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Con el fin de hacer efectivo el derecho a un ambiente sano, el legislador expidió la Ley 99 de 1993 mediante la cual se fijaron los principios generales de la política ambiental, con el propósito de asegurar el desarrollo sostenible de los recursos naturales, proteger y aprovechar la biodiversidad del país y garantizar el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (art. 1º).

La Ley 99 de 1993 creó el Ministerio Ambiente, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetan la conservación y protección de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación y de coordinar el sistema nacional ambiental, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos a fin de asegurar el desarrollo sostenible y garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación (Art.. 2º)¹⁰¹.

Aunado a lo anterior, y como organismo rector del SINA, el legislador le concedió jerarquía dentro del sistema nacional ambiental, por encima de las corporaciones autónomas regionales, departamentos y distritos y municipios, al señalar que:

Parágrafo. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios.

En cuanto a sus funciones, el artículo 5º la Ley 99 de 1993 le atribuyó al Ministerio entre otras, relacionadas con el asunto de la referencia, las de:

¹⁰¹ Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. Decisión del quince (15) de diciembre de dos mil cinco (2005) Radicación número: 11001-03-06-000-2005-01689-00.

- Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables;
- Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;
- Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental, de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, SINA;
- Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales;
- Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosféricas, hídricas, del paisaje, sonoras y atmosféricas, en todo el territorio nacional;
- Ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar
- Regular la conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras y coordinar las actividades de las entidades encargadas de la investigación, protección y manejo del medio marino;
- Establecer los límites máximos permisibles de emisión, descarga; transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que pueda afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables; del mismo modo, prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental;
- Dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental, que susciten con motivo del ejercicio de funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente; y las demás funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad (Artículo 6)

En cuanto a la facultades señaladas previamente, destaca la Sala dos en particular que resultan relevantes en el análisis del presente conflicto. La primera de ellas, es la atribuida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, relacionada con la posibilidad de ese Ministerio de intervenir discrecional y selectivamente, en la evaluación y control de los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades de exploración y explotación de los recursos naturales, que han sido autorizados en ejercicio de las funciones asignadas a las CAR, -incluso en el caso de las licencias ambientales-, acorde con el numeral 16 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

En efecto, se trata de una facultad que si bien no es permanente, puede darse, «hasta tanto determine que se han adoptado los mecanismos que aseguren el manejo integral y armónico de la problemática ambiental». Por tal razón, dicha intervención, sólo es «...esporádica, selectiva»¹⁰².

Frente a ella esta corporación ha resaltado lo enunciado en la Sentencia C-462 del 2018 de la Corte Constitucional, que al declarar la exequibilidad de esa facultad discrecional, precisó, sobre la posible afectación de la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, lo siguiente:

Del contenido de estas disposiciones se tiene entonces que la norma demandada autorizó al Ministerio para evaluar y controlar los proyectos asignados y vigilados por las Corporaciones Autónomas Regionales que pudieran resultar o resulten potencialmente peligrosos para el medio ambiente. Para la Corte es claro que la medida interviene en el ámbito funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales y, por tanto, afecta el despliegue de sus competencias en materia ambiental. No obstante, este tribunal considera que dicha intervención no es inconstitucional porque no constituye atentado alguno contra el ámbito de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales. Ciertamente, el ámbito de injerencia de las decisiones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial es el propio en que le corresponde participar como "organismo rector de la gestión del medio ambiente" (art. 2º Ley 99 de 1993) y como coordinador del Sistema Nacional Ambiental, SINA, (ídem). Adicionalmente, repárese en el hecho de que la intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en los programas de exploración y explotación que pudieran perjudicar el medio ambiente no es permanente, sino esporádica, selectiva, producto de la detección de hechos extraordinarios que por su potencial peligrosidad o su verificada importancia ecológica ameritarían la intervención directa de la autoridad encargada del control general del sistema. [...].

En ese sentido, siguiendo lo enunciado en la Sentencia T-064 de 2007 de la Corte Constitucional, debe recordarse que tales las facultades discrecionales del Ministerio del Ambiente:

¹⁰² Ver. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 21 de septiembre de 2021. Radicación número: 11001-03-06-000-2021-00073-00(C).

[D]eben tener fundamento en motivos suficientes que permitan distinguir lo discrecional de lo puramente arbitrario o caprichoso, tal como lo exige el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, según el cual “en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa”, de tal manera que las facultades discrecionales de la Administración no lo son de manera absoluta, sino limitada por los objetivos que se persiguen con su otorgamiento y por la proporcionalidad en su aplicación. [Resalta la Sala].

La segunda de las funciones es la previsión legal contenida en el numeral 31 de la Ley 99 de 1993, que le asigna al Ministerio de Ambiente la facultad legal para solucionar conflictos de competencia en materia ambiental. La Ley 99 dentro del contexto de la organización del Sistema Nacional Ambiental – SINA – y con fundamento en el carácter de organismo rector de la gestión ambiental que ostenta el Ministerio, y tener la mayor jerarquía entre las entidades públicas que conforman el Sistema Nacional Ambiental (arts. 2° y 4° párrafo), le atribuye la función de resolver conflictos que se presenten en la aplicación del régimen¹⁰³, de carácter técnico, en los términos ya considerados al inicio de este concepto.

Sobre esa base se concluye que además de las funciones que le competen a ese ministerio en: **i)** la determinación de las políticas públicas en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables y la regulación de las normas ambientales mínimas y las de carácter general sobre medio ambiente, lo cierto es que en casos concretos, ante conflictos y problemáticas que se susciten entre entidades pertenecientes al SINA, **ii)** esa entidad tiene la posibilidad de solucionar conflictos de competencia cuando se trate de aquellos de carácter técnico entre entidades pertenecientes a ese Sistema, y la posibilidad, a su vez, de intervenir, discrecional y selectivamente, en la evaluación y control de los impactos ambientales de los proyectos, obras o actividades de exploración y explotación de los recursos naturales, que han sido autorizados previamente en ejercicio de las funciones asignadas a las CAR, acorde con el numeral 16 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

Así las cosas, una vez revisadas las competencias generales de las autoridades ambientales descritas, pasa la Sala a considerar el tema de la reglamentación de las licencias ambientales, sus fundamentos y su regulación.

5.3. La reglamentación jurídica de las licencias ambientales. Reiteración¹⁰⁴

¹⁰³ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 11 de agosto de 2005. Radicación número: 1659.

¹⁰⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 15 de diciembre de 2020 con radicado núm. 11001 03 06 000 2020 00179 00 de 2020.

En lo que tiene que ver con las licencias ambientales como instrumento ambiental de control¹⁰⁵, lo cierto es que tales licencias se establecen para responder a las necesidades de prevenir, mitigar, corregir, compensar, manejar y controlar los impactos al medio ambiente generados por la actividad humana, en especial para aquellas actividades que generan mayores efectos en el medio ambiente¹⁰⁶.

De acuerdo con el artículo 2.2.2.3.1.3 del Decreto 1076 de 2015 señala sobre la licencia ambiental lo siguiente:

Artículo 2.2.2.3.1.3. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.

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

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

La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental.

Por lo tanto, la licencia ambiental es el instrumento más estricto en el control de manejo, uso, aprovechamiento y afectación de los recursos naturales renovables; aspectos que deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 21 de septiembre de 2021 con radicado núm. 11001-03-06-000-2021-00073-00 y decisión con radicado núm. 11001 03 06 000 2020 00179 00 de 2020.

¹⁰⁶ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 28 de abril de 2020. Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00208-00(C).

¹⁰⁷ Ley 99 de 1993, artículo 50 De la licencia ambiental: La autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

A partir de la necesidad de detectar esos efectos, se hace exigible la evaluación de impacto ambiental que incluye diferentes estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos de un determinado proyecto, obra o actividad y en ella se proyectan los posibles impactos negativos y positivos, buscando generar la menor afectación sobre el ambiente¹⁰⁸.

La necesidad de realizar la evaluación ambiental se desarrolla en Colombia desde 1974 con la expedición del Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente¹⁰⁹. Los artículos 27 y 28 regularon la Declaración de Efecto Ambiental (DEA) y el Estudio Ecológico Ambiental (EEA), hoy Estudio de Impacto Ambiental (EIA)¹¹⁰ y Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA), respectivamente. A su vez, la Carta Política en sus artículos 79 y 89 consagró el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y concibió el desarrollo sostenible como el principio básico de la política ambiental colombiana.

Bajo esa premisa, el Estado debe intervenir en los procesos de explotación, producción, distribución y consumo de bienes y servicios, donde juega un papel significativo el otorgamiento de las licencias y permisos ambientales. En desarrollo de esta función, la Ley 99 de 1993 implementó la evaluación ambiental en la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que pueda producir deterioro a los recursos naturales renovables o al medio ambiente.

De esta manera, el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 determina la obligatoriedad de la licencia ambiental, en los siguientes términos:

[L]a ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una licencia ambiental.

El proceso de licenciamiento ambiental se adelanta, principalmente, por las Corporaciones Autónomas Regionales y la Autoridad Ambiental de Licencias Ambientales (ANLA) que integran el Sistema Nacional Ambiental (SINA)¹¹¹,

¹⁰⁸ Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 15 de diciembre de 2020 con radicado núm. 11001 03 06 000 2020 00179 00 de 2020.

¹⁰⁹ Decreto Ley 2811 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

¹¹⁰ Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.3.5.1. Del estudio de impacto ambiental (EIA). «El estudio de impacto ambiental (EIA) es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera. [...]».

¹¹¹ El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades Territoriales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y los Institutos de

conforme a lo establecido en Ley 99 de 1993, reglamentada por el Decreto Único para el sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (1076 de 2015).

De esta forma, el deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado, por cuanto solamente el permiso previo de las autoridades competentes hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre los ecosistemas.

En el ordenamiento jurídico, como ya se ha dicho, se ha definido la licencia ambiental como la autorización que otorga la autoridad competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

En ese orden de ideas, se ha estimado que la licencia ambiental lleva implícitos todos los permisos, autorizaciones y concesiones para el uso, aprovechamiento y afectación de los recursos naturales renovables que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad, por lo que los mismos deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental¹¹².

Ahora bien, la Corte Constitucional¹¹³ ha expresado que la licencia ambiental otorga a su titular el derecho a realizar una obra o actividad con efectos sobre el ambiente, de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente. Esta licencia es esencialmente revocable cuando no se estén cumpliendo las condiciones o exigencias establecidas en el acto de su expedición.

La Corte explicó los elementos que identifican a las licencias ambientales y su importancia para la preservación de la naturaleza, así:

- i) de carácter obligatoria y previa (sic), por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de las obras, actividades o proyectos;

Investigación Ambientales: « a) El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, IDEAM; b) El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras «José Benito Vives de Andreis», INVEMAR; c) El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos «Alexander Von Humboldt»; d) El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas «Sinchi»; y e) El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico «John Von Neumann».

¹¹² Ley 99 de 1993, artículo 50 De la licencia ambiental: La autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.

¹¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-746 del 27 de septiembre de 2012.

- ii) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos, proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad;
- iii) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa, si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos;
- iv) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas y;
- v) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condiciona¹¹⁴.

En síntesis, las licencias ambientales son fundamentales en la planificación de los proyectos, obras o actividades, para la protección de los recursos naturales y la implementación del derecho de todos los colombianos a gozar de un ambiente sano.

Ahora bien, dentro del proceso de otorgamiento de una licencia ambiental, cabe distinguir dos etapas o fases que deben ser asumidos de manera integral por las autoridades ambientales competentes; con el objeto de garantizar que se cumplan los fines preventivos, de planificación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, que son la esencia de esta autorización administrativa.

Es así como, en una primera etapa, se encuentra el proceso de evaluación de los estudios ambientales presentados por el interesado en la obtención de una licencia ambiental, actuación de carácter complejo y reglado, regulada por el Decreto 1076 de 2015. Esta etapa culmina con la expedición de un acto administrativo, en el cual se otorga o niega la licencia ambiental, además de establecer las condiciones bajo las cuales se puede adelantar la obra, proyecto o actividad.

Por otra parte, y en una segunda etapa, se encuentra la labor de control y seguimiento, regulada en el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015. Esta función es esencial para lograr el eficaz cumplimiento de los postulados ecológicos de la Constitución, pues permite a las autoridades ambientales garantizar que los titulares de los instrumentos de control y manejo ambiental (como la licencia) cumplan con las obligaciones, requisitos, condiciones y prohibiciones establecidas

¹¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-227 del 20 de abril de 2017.

en el instrumento de comando y control. Con ello, se busca asegurar un adecuado desempeño ambiental de los proyectos sujetos a licenciamiento; verificando la eficacia y eficiencia de las medidas de manejo establecidas, el cumplimiento de la normativa ambiental, la prevención y la mitigación, control, corrección y compensación de los impactos causados sobre los recursos naturales renovables y el ambiente.

En materia de competencias, según el artículo 2.2.2.3.1.1 del Decreto 1076 de 2015, las autoridades competentes para otorgar o negar licencias ambientales en el ámbito de su jurisdicción son: (i) la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA; (ii) las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; (iii) municipios, distritos y áreas metropolitanas en las que la población sea superior a un millón de habitantes dentro del perímetro urbano y (iv) las autoridades ambientales creadas por medio de la Ley 768 de 2002, como ocurre en el caso del distrito de Santa Marta.

5.3. Procesos administrativos sancionatorios en materia ambiental. Reiteración¹¹⁵

Recuerda la Sala que la potestad sancionadora en materia ambiental se deriva de los artículos 8, 79 y 80 de la Carta y de lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009¹¹⁶ que establece de manera especial, el procedimiento sancionatorio ambiental.

Sobre esa base, las autoridades ambientales son las únicas competentes para imponer sanciones por infringir normas ambientales. De hecho, de conformidad con lo señalado por esta Sala en otros conflictos previos¹¹⁷, en materia de procedimiento sancionatorio, la Ley 1333 de 2009, asigna en su artículo 1º la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, así:

El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de

¹¹⁵ Cfr. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 14 de junio de 2023. Número Único: 11001 03 06 000 2022 00230 00. Referencia: Conflicto positivo de competencias administrativas. Partes: Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) y Cabildo Indígena Escopetera y Pirza.

¹¹⁶ «Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones».

¹¹⁷ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 14 de junio de 2023. Número Único: 11001 03 06 000 2022 00230 00. Referencia: Conflicto positivo de competencias administrativas. Partes: Corporación Autónoma Regional de Risaralda (CARDER) y Cabildo Indígena Escopetera y Pirza.

2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

En esa línea, la Ley 99 de 1993 dispone en el numeral 17 del artículo 31, que las corporaciones autónomas regionales están facultadas para imponer las sanciones previstas en la ley:

[...]. 17) 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; [...].

Y el artículo 32 de la precitada Ley 99 de 1993, señala de manera expresa que, la facultad sancionatoria de las corporaciones autónomas regionales es indelegable, como se anota a continuación:

Artículo 32. Delegación de funciones. Los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales, podrán delegar en otros entes públicos o en personas jurídicas privadas, constituidas como entidades sin ánimo de lucro, el ejercicio de funciones siempre que en este último caso no impliquen el ejercicio de atribuciones propias de la autoridad administrativa. La facultad sancionatoria es indelegable.

Así las cosas, el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009 resalta que la imposición de sanciones debe estar ceñida a las disposiciones de la ley, y, que, en materia sancionatoria ambiental, existe un poder de carácter concurrente entre diferentes autoridades ambientales, que debe ejercerse de manera armónica y coordinada.

Dicho poder concurrente denota una dificultad frente al ejercicio de las competencias sancionatorias, en tanto, supone que dos autoridades podrían ejercer la facultad sancionatoria por un mismo hecho, lo cual, en principio, podría vulnerar el principio *non bis in ídem*. Sin embargo, el legislador, en el párrafo del artículo 2° de la citada Ley 1333 de 2009 resolvió el inconveniente, al establecer que, quien concede una licencia, permiso o concesión, es quien impone la sanción:

Artículo 2. Facultad a prevención. [...]. Párrafo. 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.

Lo anterior supone que, el poder sancionatorio ambiental que puedan ostentar dos autoridades frente a un mismo hecho prevalecerá para aquella que haya otorgado

licencia, permiso, concesión, autorización ambiental o instrumento de manejo o control ambiental que corresponda.

Ahora bien, se destaca de la Ley 1333 de 2009, que la infracción ambiental que allí se consagra no solo es toda acción u omisión que implique la vulneración de normas ambientales o de actos administrativos emanados de una autoridad ambiental, sino igualmente la comisión del daño ambiental en los términos en que se define la responsabilidad civil extracontractual del Código Civil, esto es atendiendo la idea de hecho generador con culpa o dolo, el daño y el vínculo causal entre los dos¹¹⁸.

Así, las infracciones en materia ambiental quedaron previstas en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, que reza lo siguiente:

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. [Subrayas de la Sala]

En consideración a lo anterior, puede decirse, por tanto, que existen dos tipos de infracciones ambientales: i) aquellas por violación de la legislación ambiental vigente, y aquellas causadas por ii) el daño al medio ambiente. No obstante, debe concluirse que también constituye infracción ambiental el incumplimiento de las normas que imponen obligaciones, restricciones, condiciones o prohibiciones en relación con el uso, manejo o disposición de los recursos naturales renovables y el medio ambiente.

En relación con el daño como infracción ambiental, la ley dispone, como se mencionó, que para que la conducta dañosa en términos ambientales pueda ser sancionable administrativamente, deben reunirse las condiciones impuestas por ley para que se configure la responsabilidad civil extracontractual.

Es relevante recordar, sin embargo, que la misma Ley 1333 de 2009 habilitó a los departamentos, municipios y distritos, para que por precaución impusieran y ejecutaran medidas preventivas y sancionatorias. Dicha competencia propuesta por la Ley 1333 de 2009, quedó limitada a la imposición y ejecución de medidas

¹¹⁸ Cfr. Guía del Proceso Sancionatorio Ambiental- CAR 1129.

preventivas para algunas autoridades, por cuanto las sanciones deben ser aplicadas única y exclusivamente por aquella entidad que es competente para otorgarle viabilidad ambiental a la actividad, a través de un instrumento de control. Por tanto, en muchos casos se trata de una actuación temporal, ya que una vez adoptada la medida preventiva, se debe dar traslado inmediato a la autoridad ambiental competente para imponer la sanción. De hecho, el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009 reza lo siguiente:

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.

Por lo tanto, no es posible según el régimen especial de procedimiento sancionatorio ambiental establecido por la Ley 1333 de 2009, que un conocimiento a prevención de una presunta infracción ambiental por parte de una autoridad ambiental, le permita libremente adelantar un procedimiento sancionatorio, si esa autoridad no cuenta con la competencia funcional para conocer de la licencia ambiental, en el caso concreto.

5.4. Delimitación de competencias entre entidades ambientales en materia de saneamiento básico y tratamiento de aguas residuales

5.4.1. Generalidades

En consideración a que gran parte del debate de las entidades ambientales en conflicto gira alrededor de las competencias de CORPAMAG y del DADSA frente a los vertimientos generados por una falla en el alcantarillado de Santa Marta, en dirección a la planta de tratamiento y al Emisario Submarino para la disolución de tales aguas residuales, es pertinente considerar la delimitación de competencias entre las entidades involucradas, en estos temas, así como entender el alcance del licenciamiento actual en los asuntos objeto de controversia.

Así, el artículo 113 de la Carta señala que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-1340 de 2000, sostuvo sobre el reparto territorial de competencias en materia ambiental lo siguiente:

«Ahora bien, en materia ambiental, la propia Constitución establece claramente ciertos repartos de competencias, tal y como esta Corte lo había precisado anteriormente, cuando dijo al respecto:

"En principio, su carácter global e integrado y la interdependencia de los distintos ecosistemas hacen del medio ambiente un asunto de interés nacional, y por lo tanto la responsabilidad en esta materia está radicada prima facie en el Estado central (CP. arts. 79 inc. 2 y 80). [...] Estos artículos plantean una forma de gestión unitaria y nacional del medio ambiente. Sin embargo, la Constitución ecológica contiene preceptos que sugieren que el medio ambiente es un asunto compartido por los órdenes nacional, departamental y municipal. Así, corresponde a las asambleas departamentales la expedición de disposiciones relacionadas con el ambiente (CP. art. 300). Es atribución del concejo municipal reglamentar el uso del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP. art. 313). [...] Por consiguiente, en relación con el medio ambiente, existen materias de interés nacional así como asuntos meramente locales, tal y como la Corte ya lo había establecido en la sentencia C-305 de 1995 cuando señaló que "si bien es cierto existen problemas que no desbordan el marco ambiental de carácter local (por ejemplo los efectos producidos por algunas clases de ruidos). También lo es, y en alto grado, la existencia de aspectos ambientales que afectan el interés nacional y el interés global (Vgr, es predicable el concepto de un sólo sistema de aguas).[...] 8- Conforme a lo anterior, si en materia ambiental la propia Constitución señala un cierto reparto competencial entre los distintos niveles gubernamentales, entonces nada se opone a que una ley ordinaria proceda a desarrollar y precisar esas funciones de las distintas entidades territoriales conferidas directamente por la Carta.»¹¹⁹ [Énfasis de la Sala].

Lo anterior permite concluir que no es extraño al régimen constitucional, el reparto de competencia entre las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales, para ser ejercidas por cada una de ellas dentro de su correspondiente jurisdicción.

En materia ambiental, la ley, en desarrollo del principio de pluralidad de competencias, por tanto:

Reserva para el Ministerio de Ambiente una serie de atribuciones y competencias generales ya reseñadas brevemente (Ley 99 de 1.993 Art. 5°), y le señala otras, que ejerce de manera privativa, como por ejemplo, la «ejecución de proyectos de gran minería» (arts. 8 y 52.2), dejando para las Corporaciones Autónomas Regionales aquellas competencias del artículo 31 *ibidem*, no sin dejar de facultar

¹¹⁹ Sentencia C-535 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamentos 10 y 11.

al Gobierno Nacional, para que por medio de reglamentos, establezca los casos en que las CAR deben desarrollar otras competencias concretas (art. 53) conforme a la ley¹²⁰.

Bajo ese entendido, las Corporaciones Autónomas Regionales, de conformidad con el artículo 23 de la Ley 99, son las encargadas como máximas autoridades ambientales de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible de acuerdo con la ley y con las políticas y regulaciones establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

La Ley 99 de 1.993 también determina cuales son las funciones ambientales de los municipios, de los distritos (Ley 99 de 1.993 Art. 65), así como las competencias de los grandes centros urbanos, incluidas las Áreas metropolitanas (Ley 99/93 Art. 66) y de los Territorios Indígenas (Ley 99/93 Art. 67)¹²¹.

Dado que las Corporaciones Autónomas Regionales y los distritos o grandes centros urbanos tienen competencias similares atribuidas en su respectiva jurisdicción, incluso de carácter sancionatorio, como vimos, lo cierto es que su gestión se encuentra generalmente delimitada por el ámbito geográfico de su jurisdicción (competencia territorial) y/o por las funciones o actividades que deba desempeñar o que sean de su conocimiento (competencia funcional), ya que es a partir de estas consideraciones que se definen primordialmente sus competencias.

En materia de saneamiento ambiental, es importante destacar que el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en el numeral 20, establece que entre los asuntos que le competen a las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentra:

"20). Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

[...]

Parágrafo 3º. Cuando una corporación autónoma regional tenga por objeto principal la defensa y protección del medio ambiente urbano, podrá adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación; así como podrá administrar, operar y mantener las obras ejecutadas

¹²⁰ Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. Decisión del 11 de agosto de 2005. Radicación número: 1659.

¹²¹ Consejo de Estado. Sala de consulta y servicio civil. Decisión del 11 de agosto de 2005. Radicación número: 1659.

o aquellas que le aporten o entreguen los municipio o distritos para esos efectos." (Destaca la Sala con negrilla).

El objeto y finalidad de las obras o programas descritos no significa que la acción de la corporación en estos temas tuviera por objeto la prestación de servicios públicos domiciliarios, los cuales, conforme al desarrollo de disposiciones constitucionales (arts. 365, 367 y 369 de la C.P.), sólo pueden ser prestados por las personas reguladas por la Ley 142 de 1.994 (Art. 15)¹²².

De hecho, de conformidad con los artículos 311 y 313 de la Carta, a los municipios les «corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley» y construir las obras que demande el progreso local, y a sus concejos adoptar los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas; además, reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

Los servicios públicos domiciliarios de acuerdo con la Carta deben prestarse directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación (Art. 367).

La propia Ley 99 de 1993, indica que es competencia del municipio ejecutar las obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos, así como promover, cofinanciar o ejecutar en coordinación con los demás entes competentes en la adecuación de tierras y con las corporaciones autónomas regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de aguas, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas (Art. 65 numerales 9 y 10).

Igualmente la Ley 136 de 1994¹²³, por la cual se dictaron las normas de modernización de la organización y funcionamiento municipal, establece que corresponde al municipio prestar los servicios que determine la ley, construir las obras que demande el municipio, así como garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción, de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios. (Art. 3.19)

¹²²Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 3 diciembre de 2001 Radicación No.: 1388. Asunto: corporación autónoma regional. competencia para adelantar la construcción de obras de saneamiento básico y acueductos.

¹²³ Modificada en lo correspondiente, por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012.

Por todo lo anterior, de acuerdo con la decisión de esta Sala del 3 diciembre de 2001, con radicación número 1388¹²⁴, esta corporación consideró que las competencias dadas por la Ley 136 de 1994, se referían a la construcción de obras que satisfacen necesidades exclusivas del orden municipal, es decir, que se trata de requerimientos básicos de orden local, que en primera instancia deben ser solucionados por los municipios, las cuales concurren con las funciones de las corporaciones para ser cumplidas en el ámbito de su jurisdicción territorial.

En consecuencia, se destaca, que antes de la Ley 768 de 2002 que desarrolló el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, las corporaciones autónomas regionales en virtud de sus competencias en materia de saneamiento básico y mejoramiento ambiental en los términos descritos, en algunos casos contribuían a la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamiento de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos. Competencias municipales en saneamiento básico y acueductos, que desarrollaban, no obstante, en ámbitos municipales, por estar incluidos en su propia jurisdicción. Situación que podría significar que algunas licencias, permisos y autorizaciones ambientales dadas por esas entidades, incluyan este tipo de obras o elementos, con fundamento en las disposiciones descritas, circunstancia que debería ser evaluada en cada caso, en atención a lo indicado en las licencias y permisos correspondientes.

Sobre esa base la Sala concluyó en esa oportunidad, con respecto al artículo 31 numerales 20 y 23 de la Ley 99 de 1.993, que:

«Las corporaciones autónomas regionales tienen competencia para la construcción, mantenimiento, administración, ejecución y operación de obras de infraestructura, necesarias "para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables", las cuales dentro de su función de saneamiento básico y mejoramiento ambiental **pueden comprender** la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillado, tratamiento de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos, dentro de la jurisdicción de las entidades territoriales que las integran y en coordinación con éstas, en concurrencia con la competencia atribuida por la ley 136 de 1.993 a los municipios, referida a su propio ámbito territorial (art. 3.2 y 5)». [Énfasis de la Sala]

Con todo, ante el avance en materia de ordenamiento territorial, en el que intervienen distintas autoridades, instancias y niveles, como la Nación, y el Gobierno Nacional; las corporaciones autónomas regionales; los departamentos, los municipios, los distritos y las áreas metropolitanas, entre otros, tal y como lo señala el concepto de esta Sala del 16 de octubre de 2018¹²⁵, ha tomado especial

¹²⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 3 diciembre de 2001 Radicación No.: 1388. Asunto: corporación autónoma regional. Competencia para adelantar la construcción de obras de saneamiento básico y acueductos.

¹²⁵ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2392 del 16 de Octubre de 2018. Radicación interna: 2392. Número único: 110010306000201800153-00.

relevancia la expedición de los denominados planes de ordenamiento territorial, POT, por parte de los municipios y distritos, para delimitar las competencias de unas y otras entidades en estas y otras actividades ligadas con la protección al medio ambiente y el saneamiento ambiental, en consideración al factor territorial.

Tales planes están definidos en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, así:

Artículo 9º. Plan de ordenamiento territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. (...). (Se resalta).

Debe recordarse, asimismo, que los planes de ordenamiento territorial tienen tres partes o componentes básicos, como lo señala el artículo 11 *ibidem*: (i) El componente general, que está constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; (ii) el componente urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano, y (iii) el componente rural, que está conformado por las políticas, acciones, programas y normas requeridas para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

Dentro del componente general del POT, el artículo 12 de la Ley 388 de 1997 ordena incluir, entre otros aspectos, «[l]a clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano... siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Areas (sic) Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran» (numeral 2.5).

Como se infiere de todas las normas citadas, existe una íntima e indisoluble relación entre la función pública de ordenamiento territorial, la de planeación del desarrollo y el deber constitucional, a cargo del Estado, de conservar y proteger los recursos naturales y el medio ambiente, tanto en el ámbito rural como en el urbano.

También es estrecha la relación entre el POT y la delimitación de competencias territoriales en materia ambiental en cada caso. De lo que se concluye que el POT resulta ser un elemento indispensable para constar los linderos de la competencia territorial de las autoridades ambientales – especialmente en materia de ámbitos

urbanos y rurales- y su impacto en materia de saneamiento ambiental, especialmente con relación a los ámbitos de competencia entre las CAR y las autoridades ambientales urbanas.

5.4.2. Licenciamiento de plantas de tratamiento de aguas residuales

Ahora bien, en la actualidad, bajo las normas existentes en materia de servicios públicos domiciliarios y saneamiento ambiental, en el caso de aguas residuales propias de los sistemas de alcantarillado de los municipios y distritos, lo cierto es que según el artículo 22 de la Ley 142 de 1994, los prestadores de servicios públicos debidamente constituidos y organizados, no requieren permiso para desarrollar su objeto social, aunque para poder operar, deben obtener de las autoridades competentes, según sea el caso, las concesiones, permisos y licencias de que tratan los artículos 25 y 26 de esa Ley, según la naturaleza de sus actividades.

Esos artículos se refieren a *permisos ambientales* -concesiones, permisos o licencias ambientales según el caso-, generalmente concesiones de uso de agua y permiso de vertimientos, en el caso del acueducto y alcantarillado, y permisos municipales adicionales -planeación, transporte, uso de espacio público etc.-.

El artículo 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015 enumera los eventos en los que se requiere licencia ambiental y la autoridad a la que le corresponde tal competencia en materia de sistemas de tratamiento de aguas residuales. Así, según esa disposición:

Artículo 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

[...]

14. La construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a doscientos mil (200.000) habitantes.

Por tanto, se requerirá, de la licencia correspondiente en el caso de una planta de tratamiento de aguas residuales, dependiendo de la naturaleza de la actividad a desarrollar y del número de habitantes de la población que se beneficiará con el sistema previsto.

5.5. Firmeza de los actos administrativos proferidos por las autoridades administrativas

La Ley 1437 de 2011¹²⁶ dispone la presunción de legalidad de los actos administrativos, mientras éstos no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo:

Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.

Los actos administrativos que se expidan dentro de la administración, por tanto, se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En esa misma línea, la Corte Constitucional, en Sentencia T-136 de 2019, adujo lo siguiente frente al principio de seguridad jurídica que acompañan todos aquellos actos administrativos expedidos por la administración que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares o concretas:

[...] Una de las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico es que dichos actos se presumen legales hasta tanto no sean declarados de forma contraria por las autoridades competentes para ello, función que le fue otorgada por el legislador a los jueces de la jurisdicción contenciosa administrativa. En relación con la concepción básica del acto administrativo como manifestación Estatal, resulta muy ilustrativo el siguiente pronunciamiento de esta Corporación:

El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.

Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, «se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad, fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que, en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad»¹²⁷.

¹²⁶ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹²⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-136 de 2019.

De lo expresado por esa corporación, se entiende que los actos expedidos por la administración pública se presumen legales y son obligatorios hasta tanto no sean declarados nulos por las autoridades competentes para ello, es decir, por los jueces de lo contencioso administrativo.

En consideración a lo anterior, los actos administrativos proferidos por una autoridad ambiental en virtud de sus competencias legales y reglamentarias, que no han sido impugnados en forma alguna ante la jurisdicción contencioso administrativa, son de obligatorio cumplimiento, pues expresan la voluntad de la Administración y se presume su legalidad en los términos anteriormente expuestos.

Si existen objeciones o debates sobre las determinaciones que tales actos administrativos consagran, lo procedente es que quienes se consideren afectados, controvertan su legalidad, ante los estrados judiciales.

6. Caso concreto

Según lo previsto por el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena -CORPAMAG-, es administradora de los recursos naturales renovables y del ambiente en el departamento del Magdalena, con excepción del área urbana del distrito de Santa Marta, que en virtud del artículo 13 de la Ley 768 de 2002¹²⁸, le corresponde al establecimiento público ambiental creado en virtud de esa ley dentro de esa localidad, denominado DADSA.

El DADSA, por lo tanto, tiene competencia como autoridad ambiental dentro del área urbana de Santa Marta, acorde a la delimitación definida por el POT (Acuerdo 05 de 2000, hoy Acuerdo 11 de 2020), de conformidad con el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y la Ley 768 de 2002.

En efecto, en atención a lo enunciado, y según los artículos 214 de la Ley 1450 de 2011 y 66 de la Ley 99 de 1993, las autoridades ambientales existentes en los Grandes Centros Urbanos, y en particular, los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercen «dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano»¹²⁹.

¹²⁸ Artículo 13. Competencia Ambiental. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, 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.// Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción [...].

¹²⁹ Artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

Por lo tanto, la competencia territorial en materia ambiental del DADSA incluye el área urbana del distrito de Santa Marta; y la de CORPAMAG, el resto del departamento del Magdalena, salvo las demás limitaciones de ley¹³⁰.

Ahora bien, las competencias funcionales de ambas entidades son las previstas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, que incluyen competencia en saneamiento ambiental y protección del medio ambiente dentro de su jurisdicción, ya que el DADSA cumple las mismas funciones de la CAR en el ámbito de su competencia. Las mismas, salvo la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, de acuerdo con el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011.

Aunado a lo anterior, en relación con la gestión integral del recurso hídrico, los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales ejercerán sus competencias sobre los humedales y acuíferos ubicados en su jurisdicción, según el artículo 214 *ibidem*.

Por lo tanto, ambas entidades cuentan con competencia funcional para proferir y hacer seguimiento y control a las licencias ambientales que, de conformidad con sus funciones y competencia territorial, otorguen en el área bajo su jurisdicción, para prevenir la afectación del ambiente sano y la protección de los recursos naturales renovables en su territorio de influencia (artículo 2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015).

De igual forma, ambas entidades, en virtud del artículo 1 de la Ley 1333 de 2009 tienen competencia sancionatoria por las infracciones ambientales que se realicen en su jurisdicción, por lo que de acuerdo con su competencia, pueden adelantar los procesos sancionatorios que correspondan de acuerdo con la ley en mención.

Ahora bien, no obstante la claridad en la competencia territorial que se describe, las entidades plantean una discrepancia significativa en ese aspecto, con fundamento en la Resolución 869 del 30 de diciembre de 2013 del DADSA, «por medio de la cual se identifican, reservan y declaran como de interés ambiental los humedales existentes dentro del perímetro urbano del Distrito de Santa Marta y se adoptan otras determinaciones», en la que se declara el Canal de las Iguanas, como humedal objeto de protección especial.

El humedal costero, se encuentra ubicado dentro del perímetro urbano del Distrito de Santa Marta, según lo establecido en el «POT 500 años» del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta 2020-2032, expedido por Acuerdo Núm. 011 del

¹³⁰ De acuerdo con el artículo 33 de la Ley 99 de 1993, su jurisdicción actual es la siguiente: «[...] Corporación Autónoma Regional del Magdalena, CORPAMAG: su jurisdicción comprende el territorio del Departamento del Magdalena con excepción de las áreas incluidas en la jurisdicción de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta [...]».

16 de octubre de 2020 y lo reconocido por la cartografía del IGAC, conforme a lo señalado en la audiencia pública.

En mérito a lo expuesto, considera la Sala que tanto la Resolución 869 del 30 de diciembre de 2013 descrita, como el Acuerdo No 011 del 16 de octubre de 2020 enunciado, que hacen el reconocimiento del Canal las Iguanas como humedal de especial protección en el área urbana de Santa Marta, y que son susceptibles de reproche por CORPAMAG -por las razones expuestas ampliamente en este documento-, son actos administrativos en firme, cuya legalidad se presume, por lo que la discusión de fondo que se plantea sobre su alcance y naturaleza, no será objeto de cuestionamiento por esta Sala. Ese debate es de la esfera de la competencia de la jurisdicción contencioso administrativa.

De lo anterior se concluye, que desde el punto de vista de la competencia territorial, el lugar de los vertimientos que el DADSA considera susceptibles de una posible infracción ambiental por parte del ESSMAR, ocurre dentro del ámbito de su competencia, esto es, dentro del área urbana del distrito de Santa Marta.

En lo que concierne a la competencia funcional, propia de la autoridad que afirma contar con el instrumento ambiental de control correspondiente, esto es, la licencia ambiental relacionada con el emisario submarino se tiene que, tal y como se mencionó previamente, ese reconocimiento exigiría que se le dé *prevalencia* en materia competencial a CORPAMAG, en atención al parágrafo 2º del artículo 2 de la Ley 1333 de 2009 que indica lo siguiente:

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.

No obstante lo anterior, el DADSA afirma que la licencia ambiental en mención es puntual y no abarca el tema de los vertimientos indebidos realizados en el Canal de Las Iguanas, pues tiene que ver con el proyecto de construcción y operación del emisario marino para el tratamiento por dilución de aguas servidas de Santa Marta y su punto de descarga, que se realiza en la ensenada de la Bahía de Santa Marta. Un punto muy distante al Canal las Iguanas, que es la zona objeto de controversia, por lo que a su juicio, el área de influencia de esa licencia no incluye el precitado canal.

Para el DADSA, la fuga en una tubería de impulsión que procede de la Estación de Bomberos de aguas residuales EBAR Las Iguanas, no corresponde a la operación normal de las actividades de la licencia ambiental.

En este caso, la Resolución núm. 242 del 6 de abril de 1999 del Ministerio del Medio Ambiente concedió la Licencia Ambiental para el proyecto «Emisario Submarino para Tratamiento por Dilución y Disposición Final de Aguas Servidas de la Ciudad de Santa Marta» a Metroagua ESP –hoy a ESSMAR -, y cedió su control a CORPAMAG, mediante la Resolución No 2117 de 2019.

Para precisar en qué consiste esa licencia, debe señalarse que el Emisario Submarino es un sistema de tratamiento de aguas residuales, en el que estas se someten a un tratamiento primario, que consiste en la eliminación de los sólidos en suspensión, sedimentos, grasas y aceites, y una vez terminado ese proceso, las aguas residuales se bombean a través de una tubería de transporte hacia un lugar de vertimiento en el mar, en donde se purifican por disolución.

Las aguas residuales de la ciudad de Santa Marta se concentran en un solo punto, la Estación Norte, para ser bombeadas a un área en el mar Caribe donde dada la conformación del fondo marino en la zona de descarga y la distribución de las corrientes marinas, se favorece el tratamiento por dilución¹³¹.

Ahora bien, dentro del proceso de expedición de esta licencia, se tuvo en consideración el Estudio de Impacto Ambiental correspondiente, evaluado mediante el Concepto Técnico No 184 del 29 de abril de 1998, en el que se consideraron como aspectos relevantes a considerar en materia ambiental en el proyecto, los siguientes:

[E]xisten cuatro factores fundamentales especialmente **durante la operación de un emisario submarino**, que requieren ser analizados desde el punto de vista ambiental. El ascenso de la pluma de agua residual a sitios de especial interés (recreación, natación, surfing, buceo, pesca y ecosistemas especiales como corales); sedimentación de la carga orgánica (afectación del suelo marino y sus ecosistemas asociados y de actividades como el buceo) y olores en las estaciones de bombeo (afectación a la comunidad circunvecina).

[...]

Es necesario para la operación de un emisario submarino de remoción de sólidos sedimentales, sólidos suspendidos y flotantes y las grasas para lo cual se requiere un sistema de pretratamiento mediante flotantes o similar a un sistema de tratamiento primario máxime si se presentan las condiciones de elevación de la pluma de agua que se menciona con anterioridad¹³². [Énfasis de la Sala]

En cuanto a la actividad licenciada, la Resolución núm. 242 del 6 de abril de 1999 estipuló lo siguiente:

¹³¹ Resolución 242 del 6 de abril de 1999.

¹³² Resolución 242 del 6 de abril de 1999.

Artículo Segundo. Otorgar a la compañía de Acueducto y Alcantarillado Metropolitano de Santa Marta S.A., Metroagua ESP, licencia ambiental para llevar a cabo la ejecución del **Proyecto de construcción** denominado “EMISARIO SUBMARINO PARA EL TRATAMIENTO POR DILUCION Y DISPOSICIÓN FINAL DE LAS AGUAS SERVIDAS DE LA CIUDAD DE SANTA MARTA” en el Departamento del Magdalena.

Artículo Tercero. Considerando que el Emisario Submarino de Santa Marta es un sistema de disposición final de aguas residuales con el que complementariamente se logra una disposición en un cuerpo receptos, que por su condición permite reducir los impactos generados por la carga orgánica y bacteriológica del agua residual sobre los ecosistemas y comunidad del área...

[...]

Artículo Cuarto: La Licencia ambiental otorgada mediante esta Resolución sujeta al beneficiario de la misma al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental y a las que se señalan a continuación:

La Compañía Metroagua S.A. ESP debe ajustar el sistema de tratamiento primario a las exigencias que puedan resultar de acuerdos internacionales que para la protección de las aguas y ecosistemas submarinos suscriba el país o la legislación nacional que se promueva.

La Compañía Metroagua S.A. ESP, una vez el país firme el Protocolo Internacional para la protección de las aguas marinas en la región del Gran Caribe de la contaminación generada por fuentes y actividades terrestres, debe ajustar el sistema de tratamiento primario a los términos allí establecidos para los vertimientos de la ciudad de Santa Marta.

[...]

Artículo Decimosegundo: La Compañía Metroagua S.A. ESP será responsable de cualquier deterioro y/o daño ambiental causado por él o por los contratistas a su cargo y deberá realizar las actividades realizadas para corregir los efectos causados.

Artículo Decimotercero: En caso de detectarse durante el tiempo de ejecución de las obras u operación del proyecto efectos ambientales no previstos, Compañía Metroagua S.A. ESP deberá suspender los trabajos e informar de manera inmediata al Ministerio del Medio Ambiente para que determine y exija la adopción de medidas correctivas que considere necesarias, sin perjuicio de las medidas que debe tomar el beneficiario de la misma para impedir la degradación del medio ambiente.

El incumplimiento de estas medidas será causal para la aplicación de las sanciones legales vigentes.

[...]

Artículo vigésimo. El Ministerio del Medio Ambiente supervisará la ejecución de las obras y podrá verificar en cualquier momento el cumplimiento de lo dispuesto en la presente providencia, en el Estudio de Impacto Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental. Cualquier contravención será causal de la aplicación de las sanciones legales vigentes. [Énfasis de la Sala]

Vista la descripción textual del alcance de la licencia ambiental del Emisario Submarino de Santa Marta y conforme a su tenor literal, es claro para la Sala, que se trata de una licencia ambiental de construcción del Emisario Submarino, que tiene por objeto la disposición final de aguas residuales en el mar.

De forma tal que las apreciaciones del DADSA sobre las limitaciones de la licencia en cuanto a la operación de la planta de tratamiento y su relación con el alcantarillado de Santa Marta son ciertas. De lo que se desprende que el área de influencia a la que se refiere el instrumento ambiental, no cubre la zona de los vertimientos producidos por el daño en la tubería del alcantarillado de esa ciudad y el Canal de las Iguanas, pues es una zona muy distante al punto de descarga del Emisario Submarino en el mar y no incluye necesariamente la operatividad del acueducto general de Santa Marta hasta el Ebar Norte.

Ciertamente, si la licencia ambiental incluyera en su alcance la operatividad de la recolección de todas las aguas residuales de Santa Marta, hasta el punto de acumulación en el EBAR Norte indicado, los impactos imprevistos y los efectos negativos por vertimientos en esas áreas deberían estar incluidos en el Estudio de Impacto Ambiental enunciado, y tendría sentido y fundamento el control derivado de la licencia en esas áreas. Pues esta, debería operar como unidad jurídica. Sin embargo, la licencia ambiental orientada a la construcción del Emisario, conforme a lo descrito, limita su área de influencia a la planta de tratamiento primario y al Emisario Submarino en sí.

En ese sentido, se recuerda que la norma que define la exigencia ambiental de licencia para estas actividades es el artículo 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015, que indica, en cuanto a la competencia funcional de las Corporaciones Autónomas Regionales, que el proyecto relacionado con la «construcción y operación del sistema de tratamiento de aguas residuales que sirvan para poblaciones iguales o superiores a doscientos mil (200.000) habitantes», le corresponde a la CAR.

En este caso, como el instrumento ambiental en cuestión, la licencia, no incluye en su objeto de manera expresa toda la operación del sistema de tratamiento de aguas residuales, esto es, las redes de alcantarillado de Santa Marta, - ni lo hace a título de área de influencia en el Estudio de Impacto Ambiental descrito en el instrumento correspondiente -, la recolección general de esas aguas, en el punto en donde ocurrieron los vertimientos que censura el DADSA en esa ciudad, no tienen en sentido estricto un instrumento de control que asigne, en los términos del parágrafo

2º del artículo 2 de la Ley 1333 de 2009 a CORPAMAG, la competencia para adelantar el proceso administrativo sancionatorio.

En consideración a lo expuesto, la licencia se limita a los vertimientos realizados a un cuerpo receptor como el mar Caribe, de acuerdo con el instrumento ambiental en mención, que en estos momentos supervisa CORPAMAG. Aspecto sobre el que esa entidad tiene efectivamente el control y supervisión, pero no así sobre los que tuvieron lugar en el Canal de las Iguanas de Santa Marta.

Por todo lo anterior, al tener el DADSA jurisdicción territorial en el lugar en el que ocurrieron los vertimientos, la Sala declarará competente al DADSA para adelantar el proceso administrativo sancionatorio que corresponda en contra de ESSMAR, al ser, acorde con la legislación nacional vigente, la entidad que tiene la competencia ambiental para el efecto, por las razones expuestas.

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

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR COMPETENTE al Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental (DADSA) para adelantar el proceso administrativo sancionatorio en contra de ESSMAR ESP, por las razones indicadas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO. ENVIAR el expediente al Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental (DADSA) para lo de su competencia.

TERCERO. COMUNICAR la presente decisión a la Corporación Autónoma Regional del Magdalena (CORPAMAG), al Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental (DADSA), a la Empresa de Servicios Públicos de Santa Marta ESSMAR E.S.P., a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, al Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, a la DIMAR, al Instituto Colombiano de Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible, al Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional y al Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia.

CUARTO. RECONOCER personería para actuar al doctor Jhon Alexander Beltrán Cristancho, en nombre del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; al doctor Carlos Iván Quintero Daza, en nombre de ESSMAR; al doctor Jhonattan Alberto López, en nombre del Departamento Administrativo Distrital de Sostenibilidad Ambiental de Santa Marta, DADSA, y a las doctoras María Camila Martínez Campo y María Victoria Castaño, quienes actuaron en distintos momentos procesales, en nombre de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena- CORPAMAG-; todos, en los precisos términos conferidos en los poderes otorgados a su favor.

QUINTO. ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

SEXTO. ADVERTIR que los términos legales se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

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

Comuníquese y cúmplase

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN
FALLA
Consejera de Estado

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.