Ambiente

Bogotá D.C, 12 de agosto de 2025.



Honorable:
M.P Dra. María del Pilar Bahamón Falla.
CONSEJO DE ESTADO – SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL.
Radicado en SAMAI.

RADICADO	11001030600020240067200
MEDIO DE CONTROL-TIPO DE PROCESO	Conflicto de competencia administrativa.
SUJETOS VINCULADOS AL CONFLICTO DE COMPETENCIA	Nación – Ministerio de Ambiente y Desa Sostenible (MADS) y la Corporación Autó Regional del Valle del Cauca (CVC).
ASUNTO	Solicitud de aclaración de providencia del 16 de julio de 2025.

Cordial Saludo,

JUAN SEBASTIÁN RUIZ CORTÉS, mayor de edad, vecino y domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.014.201.243 de Bogotá D.C, Abogado en ejercicio, portador de la Tarjeta Profesional No. 258.451 del Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderado judicial de la **NACIÓN- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE,** conforme al poder que obra adjunto al presente memorial, dentro del término legal, respetuosamente comparezco ante su Despacho con el fin de solicitar adición y aclaración de la providencia del 16 de julio de 2025 proferida en el marco del presente asunto y notificada por correo electrónico de lunes 4 de agosto de la presente anualidad. Para tal fin, pongo de presente lo siguiente:

I. OPORTUNIDAD.

Encontrándome dentro del término de tres (3) días de ejecutoria de la providencia, me permito presentar solicitud de aclaración y complementación de la misma, conforme lo autoriza el artículo 285 del Código General del Proceso:

"ARTÍCULO 285. ACLARACIÓN. La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutiva de la sentencia o influyan en ella.

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración."

Así, la aclaración de la sentencia se torna en un instrumento conferido a las partes y al juez, para dar claridad y explicación sobre conceptos o frases provenientes de una redacción que dificulta el entendimiento de la sentencia; conceptos de difícil comprensión que son relevantes en la decisión, pues integran la parte resolutiva de la sentencia o inciden en ella.

Para este Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es indispensable contar con la claridad respecto de la competencia que resuelve la Sala, en la medida que implica un giro importante en la conducción de los procesos de adopción de los planes de manejo de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales que no se acompasa con lo que el ordenamiento jurídico ambiental predica y que se ha venido ejecutando desde la creación misma del Sistema Nacional Ambiental – SINA, a partir de la Ley 99 de 1993.

En ese sentido, este Ministerio se permite solicitar la aclaración de la providencia proferida por su Honorable Corporación el día 16 de julio de 2025, notificada a esta cartera ministerial vía correo electrónico el 4 de agosto de 2025 (ver anexo 1), dando lugar a los dos (2) días de la notificación personal conforme a los numerales 1 y 2 del artículo 291 del Código General del Proceso y el artículo 8 de la Ley 2213 de 2022, contados a partir del día siguiente a la notificación realizada por correo, encontrándome en término para presentar esta solicitud de aclaración.

II. PROVIDENCIA OBJETO DE ACLARACIÓN.

La providencia proferida por la Honorable Sala el 16 de julio de 2025 resolviendo el conflicto negativo de competencias entre la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (en adelante CVC) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MinAmbiente), resolvió:

> *"**PRIMERO. DECLARAR** competente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para consultar ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la procedencia o no de la consulta previa para la adopción del plan de manejo de las reservas forestales nacionales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio.*
>
> ***SEGUNDO.** De ser afirmativa la respuesta del Ministerio del Interior – Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, a la consulta de que trata la disposición anterior, este deberá liderar y coordinar la realización de la consulta previa con las comunidades y grupos étnicos que se pudieran ver afectados con la adopción del plan de manejo de las reservas forestales nacionales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio. Lo anterior con la intervención y participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en calidad de ejecutor del POA.*
>
> ***TERCERO. REMITIR** el expediente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior, para lo de su competencia.*
>
> ***CUARTO. RECONOCER** personería al abogado Juan Sebastián Ruiz Cortés, con tarjeta profesional No. 258.451, como apoderado del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*
>
> ***QUINTO. COMUNICAR** el contenido de la presente decisión a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), al Ministerio de Ambiente y*

Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior - Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa y al magistrado del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Jhon Erick Chaves Bravo, en calidad de coordinador del Comité de Verificación de la Sentencia del 6 de septiembre de 2018, rad. 76001-23-33-000-2015-00458-01(AP).

***SEXTO. ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 2º de la Ley 2080 de 2021.*

***SÉPTIMO. ADVERTIR** que los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión."*

Lo anterior, con fundamento en un estudio sobre el caso concreto donde se exponen las consideraciones de la Honorable Sala, sobre las cuáles se elevan los interrogantes que, de resolverse, servirían para aclarar la providencia, especialmente, en torno a aquellos aspectos que son confusos o que no guardan relación coherente con la normativa ambiental vigente y la actuación de las autoridades ambientales en el marco de sus competencias.

III. DE LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN.

De cara a los acápites que anteceden, se solicita la aclaración de la providencia en comento, respecto de lo siguiente de **los numerales primero y segundo del resuelve** de la providencia del 16 de julio de 2025, los cuáles establecen que:

"***PRIMERO. DECLARAR** competente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para consultar ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la procedencia o no de la consulta previa para la adopción del plan de manejo de las reservas forestales nacionales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio.*

***SEGUNDO.** De ser afirmativa la respuesta del Ministerio del Interior – Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa, a la consulta de que trata la disposición anterior, este deberá liderar y coordinar la realización de la consulta previa con las comunidades y grupos étnicos que se pudieran ver afectados con la adopción del plan de manejo de las reservas forestales nacionales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio. Lo anterior con la intervención y participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en calidad de ejecutor del POA.*

Sin embargo, existen sendas confusiones respecto de los términos utilizados, el entendimiento de los mismos en el caso concreto y las consideraciones que llevaron a su declaración, con fundamento en lo siguiente:

1. **Aplicación indebida del concepto del POA en el caso concreto, derivado de los argumentos expuestos en las páginas 27, 30 y 31 dentro del acápite "6. Caso concreto".**

Es preciso aclarar que el POA corresponde al Proyecto, Obra o Actividad que desarrolla el solicitante de una licencia ambiental, quién con posterioridad a la aprobación del instrumento ambiental (ya sea a través de licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental), se convierte en el ejecutor del instrumento, ya sea licencia o plan de manejo ambiental. En el país, la gran mayoría de ejecutores de dicho instrumento son empresas encargadas de la explotación de los recursos naturales previa autorización de la autoridad ambiental mediante la licencia y/o

plan de manejo ambiental. Lo anterior, con fundamento en el Decreto 1076 de 2025, dependiendo del tipo de Proyecto, Obra o Actividad.

Bajo ese entendido, en el proceso de licenciamiento ambiental la autoridad ambiental no es la ejecutora del POA, sino que es quien aprueba el instrumento ambiental, esto es, la licencia ambiental o el plan de manejo ambiental, de tal suerte que, al solicitante de la licencia o ejecutor del POA sólo le resta desplegar las actividades que en dicho instrumento ambiental se encuentren autorizadas.

Lo mismo sucede con las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, en la medida que es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la autoridad ambiental encargada de aprobar o adoptar el Plan de Manejo Ambiental (en adelante PMA) del área, para que la corporación autónoma ejecute todas las actividades de conservación que en dicho instrumento se establezcan, especialmente, en cumplimiento de "(...) las acciones, procedimientos y actividades necesarias para alcanzar los objetivos de conservación establecidos para el área."

En ese sentido, cuando la Honorable Sala asemeja de forma imprecisa un POA con un PMA, lo hace desconociendo la diferencia entre las figuras y en consecuencia, realiza una aplicación analógica incorrecta. No es dable aplicar analogías o interpretaciones de esa índole.

Así las cosas, debería entenderse que el POA corresponde a aquellas actividades que deben ejecutarse en el marco de un PMA aprobado por la autoridad ambiental. Por lo tanto, si se quisiera hacer una aplicación analógica correcta, la misma correspondería a que el POA (Proyecto, Obra o Actividad) se equipara a la **actividad o acciones** de conservación del área **las cuáles son ejecutadas única y exclusivamente por la corporación autónoma de acuerdo con los artículos 30 y 31 de la Ley 99 de 1993**. Y por su parte, el PMA se equipara al Plan de Manejo Ambiental que, en el caso del licenciamiento ambiental aprueba la autoridad ambiental, y en el presente caso, aprueba el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme al artículo 2.2.2.1.6.5 del Decreto 1076 de 2015.

Por consiguiente, en el presente caso, el **POA o la actividad a ejecutar** y, por lo tanto, a consultar con el Ministerio del Interior o a la autoridad competente en materia de consulta previa, no corresponde a la aprobación o adopción del PMA de una Reserva Forestal Protectora Nacional, sino que el **POA o la actividad a ejecutar** son todas aquellas que comprenden las acciones de conservación del área que están a cargo de la corporación autónoma como encargada de la administración del área y la ejecución del PMA.

2. **Desconocimiento de la facultad ejecutora de la Corporación Autónoma Regional, respecto del Plan de Manejo Ambiental, derivado de los argumentos expuestos en las páginas 27, 30 y 31 dentro del acápite "6. Caso concreto".**

Ahora bien, al margen del argumento analógico, si se quisiera aterrizar este asunto a la simple aplicación lógica de la Directiva Presidencial No. 8 de 2020, la cual establece que "para la determinación de procedencia de la consulta previa, la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior (en adelante DANCP), debe recibir la solicitud por parte del ejecutor o promotor del POA.", es entonces evidente que si el instrumento a consultar es el Plan de Manejo Ambiental del área protegida, en consecuencia, quien debe ejecutar el mismo es la corporación autónoma de acuerdo con los artículos 30 y 31 de la Ley 99 de 1993, los cuáles establecen que las CAR tienen como objeto principal la **EJECUCIÓN DE LOS PLANES SOBRE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DISPOSICIONES LEGALES SOBRE SU ADMINISTRACIÓN Y MANEJO**, conforme a las directrices de MinAmbiente, así como le corresponde la administración de las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción:

*"**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, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.*

*"**ARTÍCULO 31. Funciones.** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

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;

(...)

*16. Reservar, alinderar, administrar o ~~sustraer~~, en los términos y condiciones que fijen la ley y los reglamentos, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional, y reglamentar su uso y funcionamiento. **Administrar las Reservas Forestales Nacionales en el área de su jurisdicción**;"*

En ningún caso debe el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ejecutar el Plan de Manejo Ambiental (PMA) del área de jurisdicción de una CAR y, por lo tanto, al no ser el ejecutor del PMA que será objeto de consulta previa, no puede elevar la consulta de procedencia ante la DANCP y, mucho menos, avanzar con los siguientes pasos del procedimiento, ya que dicha competencia es exclusiva del ejecutor del instrumento a consultar que, en todo caso, es la corporación autónoma, como lo establece la Ley.

En ese sentido, en la providencia objeto de aclaración se realizó una interpretación y aplicación indebida de la Directiva Presidencial No. 8 de 2020, la cual entra en contradicción con la normativa ambiental vigente y con la forma en que se desarrollan las actividades dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en la medida que, la ejecución del PMA del área (que, conforme a la Directiva Presidencial es el competente para consultar a MinInterior la procedencia de la consulta previa y adelantar dicho procedimiento) que sería el instrumento a consultar, no le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sino a la CVC como ejecutora del PMA del área y como administradora de la misma, conforme lo establecen los artículos 30 y 31 de la Ley 99 de 1993.

En suma de lo anterior, el conocimiento especializado de las Corporaciones sobre las reservas forestales de su jurisdicción y su cercanía a ellas, como lo resalta la Corte Constitucional en la sentencia C-570 de 2012, son factores que posibilitan a las autoridades ambientales adelantar la consulta previa, en tanto poseen el conocimiento y controlan el proceso técnico de formulación del instrumento de manejo, con la capacidad de adelantar los escenarios de socialización y concertación con las comunidades y sus autoridades representativas, que permitan un adecuado ejercicio del derecho fundamental a la consulta previa y que evidencien que los acuerdos queden plenamente integrados en los diferentes componentes que integran el plan de manejo (diagnóstico, ordenamiento y estratégico).

En efecto, mal se haría en hacer una formulación integral de dicho instrumento por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, para que posteriormente en la etapa de verificación y aprobación por parte del Ministerio de Ambiente se constate que se debe adelantar el procedimiento de la consulta previa, situación

que conduzca replantear lo ya formulado y retrotraer el proceso a las etapas previas correspondientes a los estudios y elaboración de documentos relacionados con la construcción del instrumento ambiental. Lo anterior, en contravía de los principios de economía y eficacia de la función administrativa (CP. Art. 209).

Finalmente, la Directiva Presidencial No. 10 del 07 de noviembre de 2013 *"Guía para la realización de consulta previa",* modificada por la Directiva Presidencia No. 08 del 09 de septiembre de 2020, en su numeral 3.1, anidado en el numeral 3 sobre *Determinación de Procedencia de Consulta Previa*, numeral 3.1., se indica:

> *"(…) 3.1. Recibir la solicitud que* ***presente la entidad promotora, o el ejecutor del POA,*** *la cual deberá cumplir con los requisitos indicados en el formato de solicitud de determinación de procedencia de la consulta previa, formato publicado en la página web del Ministerio del Interior (…)"*

Así las cosas, para el caso que se analiza, la entidad promotora o ejecutora del POA no es otra que la autoridad ambiental regional, como administradora de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales y encargada de la elaboración del instrumento de manejo ambiental. Consideramos de manera respetuosa, que un concepto de esta Sala consultiva, no puede cambiar las directivas presidenciales y la connotada jurisprudencia de la H. Corte Constitucional en materia de consulta previa.

En definitiva, a partir del análisis del marco jurídico aplicable y los pronunciamientos jurisprudenciales, es la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), en el marco de sus competencias y funciones **como ejecutora del Plan de Manejo Ambiental** de las Reservas Forestales Protectoras Nacionales La Elvira y Cerro Dapa, a quien compete garantizar la participación de todos aquellos actores que resulten involucrados durante el proceso de elaboración del plan de manejo ambiental, incluyendo a las comunidades étnicas y su derecho diferenciado a la consulta previa. Adicionalmente, porque son las corporaciones autónomas regionales las llamadas a realizar los estudios técnicos y socioeconómicos del instrumento, son quienes caracterizan el medio social del área protegida y por ende, van a determinar la presencia o no de sujetos destinatarios del mecanismo de consulta previa.

Conforme a lo anterior y, teniendo en cuenta que la entidad ejecutora del PMA de la Reserva Forestal Protectora Nacional dentro del presente caso es la CVC, se solicita respetuosamente la aclaración respecto de los siguientes interrogantes ya que las consideraciones de la decisión son ambiguas en ello, y no tendríamos seguridad jurídica al aplicarla:

1. **Primer interrogante:** ¿Si los artículos 30 y 31 de la Ley 99 de 1993 establecen que las Corporaciones Autónomas Regionales deben ejecutar los planes de manejo sobre las áreas dentro de su jurisdicción y deben administrar las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, ¿con fundamento en qué norma de igual o superior jerarquía determinó la Honorable Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el **numeral primero** de la providencia del 16 de julio de 2025 en el presente asunto, que la competencia de *"(...) consultar ante la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa del Ministerio del Interior sobre la procedencia o no de la consulta previa para la adopción del plan de manejo de las reservas forestales nacionales La Elvira y Cerro Dapa-Carisucio"* recae sobre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible?, máxime cuando la Directiva Presidencial No. 8 de 2020 establece que debe sólo la

entidad ejecutora del POA (en este caso del PMA) es la llamada a elevar la consulta ante la DANCP en su calidad de ejecutor.

2. **Segundo interrogante:** ¿Si los artículos 30 y 31 de la Ley 99 de 1993 establecen que las Corporaciones Autónomas Regionales deben ejecutar los planes de manejo sobre las áreas dentro de su jurisdicción y deben administrar las Reservas Forestales Protectoras Nacionales, ¿con fundamento en qué norma de igual o superior jerarquía determinó la Honorable Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el **numeral segundo** de la providencia del 16 de julio de 2025 en el presente asunto, que la competencia de *"(...) intervención y participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en calidad de ejecutor del POA"* dentro del proceso de consulta previa recae sobre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible?, máxime cuando la Directiva Presidencial No. 8 de 2020 establece que debe sólo la entidad ejecutora del POA (en este caso del PMA) es la llamada a elevar la consulta ante la DANCP en su calidad de ejecutor.

IV. PETICIÓN

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicito:

1. Se **ACLAREN** los **numerales primero y segundo** de la providencia proferida por la Honorable Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el caso de referencia el día 16 de julio de 2025, en los términos del acápite "III. DE LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN" de este escrito.

2. En consecuencia de lo anterior, se solicita se modifiquen los numerales primero y segundo de la providencia en comento, con el fin de corregir cualquier declaración o disposición que contraríe el ordenamiento jurídico ambiental vigente, como se expuso en el presente escrito.

3. Finalmente, se solicita que, de conformidad con la aclaración, se modifiquen las consideraciones de la providencia del 16 de julio de 2025 en el sentido de incluir el análisis aquí descrito.

V. ANEXOS.

1. Evidencia de notificación de la providencia del 16 de julio de 2025 el día 4 de agosto de 2025.

VI. NOTIFICACIONES.

Mi mandante y el suscrito, recibirá notificaciones en la Calle 37 N° 8 – 40 de la ciudad de Bogotá D.C. y al buzón electrónico procesosjudiciales@minambiente.gov.co.



JUAN SEBASTIÁN RUIZ CORTÉS
C.C. 1.014.201.243 de Bogotá D.C
T.P. 258.451 del Consejo Superior de la judicatura