

| | | |
|---|---------------------------|---|
| MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | CONCEPTO JURÍDICO |  Sistema Integrado de Gestión |
| | Proceso: Gestión jurídica | |
| Versión: 1 | Vigencia: 30/11/2022 | Código: F-A-GJR-10 |

Bogotá, D.C.

Doctor
DILBERTO TRUJILLO DUSSAN
 Secretario de Agricultura y Minería
 Correo electrónico: sec.agricultura@huila.gov.co
 Gobernación del Huila
 Calle 8 Carrera 4, esquina
 Neiva – Huila

| | | |
|---|---|------------------|
|  | *13002023E2009143* | |
| | Al responder por favor cite este número 13002023E2009143 | |
| | Fecha Radicado: 2023-03-31 16:57:48 | |
| | Código de Verificación: afe11 | Folios: 7 |
| Radicator: Ventanilla Minambiente | | Anexos: 0 |
| Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible | | |

Asunto Consulta sobre el proyecto hidroeléctrico El Quimbo- Radicado 2023E1006557.

Respetado doctor Trujillo Dussan;

Este Ministerio recibió su petición, la que se atenderá de manera general conforme con la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3570 de 2011, Decreto 1076 de 2015, Ley 1437 de 2011 sustituida parcialmente por la Ley 1755 de 2015 y reformada por la Ley 2080 de 2021.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OFICINA ASESORA JURIDICA – OAJ

Sobre el tema del asunto, la OAJ, se ha pronunciado anteriormente, tal y como consta entre otros radicados en los siguientes 8241-2-1473 del 1 de agosto de 2019, 1300-E2-2022-018988 del 1 de julio de 2022, 1300-3023-E3-000068 del 4 de enero de 2023.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Para resolver la consulta en estudio, este Ministerio se remitirá a la Ley 1411 de 2011, al Decreto-Ley 3573 de 2011, por el cual se crea la ANLA y al Decreto 1076 de 2015 y al Decreto 1076 de 2015 que compila el Decreto 2041 de 2014 que trata el tema de licencias ambientales.

III. ASUNTO A TRATAR

A continuación, citaremos su consulta:

1. Si en virtud del Decreto-Ley 3573 del 2011, la ANLA entró a suplir las funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

| | | |
|---|---------------------------|---|
| MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | CONCEPTO JURÍDICO |  Sistema Integrado de Gestión |
| | Proceso: Gestión jurídica | |
| Versión: 1 | Vigencia: 30/11/2022 | Código: F-A-GJR-10 |

2. Si la totalidad de las competencias y obligaciones del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial respecto a las licencias ambientales otorgadas antes del 27 de septiembre de 2011 fueron trasladadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.
3. Si otorgada la licencia por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el año 2009, la ANLA debe suplir dichas competencias y, en consecuencia, la vigilancia se extiende a los que en su momento obligó en dicha licencia la autoridad ambiental.
4. Es competente la ANLA para hacer seguimiento y control a la totalidad de la licencia y documento de cooperación de índole sociales, económicas y culturales.
5. En caso de que sea cierto lo que afirma la ANLA, a qué autoridad le corresponde el control y seguimiento económico, social y ambiental de las licencias y exigir el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la licencia y documento de cooperación.
6. Es deber legal entonces por parte de la ANLA, con fundamento en la normatividad vigente hacer el seguimiento a plenitud de la licencia.

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Para atender su petición nos remitimos a lo dispuesto por el Legislador a través de la Ley 1444¹ de 2011, destacando los artículos 11,12 y 13:

“Artículo 11. Escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Escíndase del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los Despachos del viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y al Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico”.

“Artículo 12. Reorganización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Reorganícese el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cual se denominará Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados en las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 11 de la presente ley.

Parágrafo. Serán funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en todo caso, las asignadas al Ministerio de Ambiente en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 388 de 1997, en lo relativo a sus competencias”.

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

F-E-SIG-26-V4. Vigencia 08/08/2022

| | | |
|---|----------------------------------|---|
| MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | CONCEPTO JURÍDICO |  Sistema Integrado de Gestión |
| | Proceso: Gestión jurídica | |
| Versión: 1 | Vigencia: 30/11/2022 | Código: F-A-GJR-10 |

“Artículo 13. Sector Administrativo del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. *El Sector Administrativo del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible estará integrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Superintendencias y demás entidades que la ley defina como adscritas o vinculadas al mismo*”.

Con fundamento en dicha ley, el sector administrativo ambiental se reorganizó y dentro de esta nueva estructuración, se creó a través del Decreto-Ley 3573 de 2011, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, a través del Decreto-Ley 3573 de 2011, autoridad ambiental que asumió las funciones y competencias de este Ministerio en materia de licencias, permisos y trámites ambientales, de esta norma destacamos el artículo 2 y algunas funciones del artículo 3, así:

ARTÍCULO 2o. OBJETO. *La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– es la encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.*

ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. *La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones:*

1. *Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.*
2. *Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.*

Ahora conforme con el artículo 2.2.2.3.2.2. del Decreto 1076 de 2015, se tiene: COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades: (...)

4. En el sector eléctrico:

- a) La construcción y operación de centrales generadoras de energía eléctrica con capacidad instalada igual o superior a cien (100) MW; (...)

Es necesario aclarar por parte de esta Oficina, que el Decreto-Ley 3570 de 2011, no atribuye a este Ministerio, la revisión ni decisión sobre de la licencia ambiental, incluyendo las actuaciones administrativas que adelanta la ANLA en desarrollo del ejercicio de la función de seguimiento y control ambiental, por lo tanto siendo actuaciones administrativas propias de la ANLA, estas deben ser revisadas por dicha autoridad o por los órganos judiciales, a través de las diferentes acciones judiciales procedentes, según el marco jurídico vigente.

| | | |
|---|----------------------------------|---|
| MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | CONCEPTO JURÍDICO |  Sistema Integrado de Gestión |
| | Proceso: Gestión jurídica | |
| Versión: 1 | Vigencia: 30/11/2022 | Código: F-A-GJR-10 |

Debido a las normas anteriores, se responde su consulta:

“1. Si en virtud del Decreto-Ley 3573 del 2011, la ANLA entró a suplir las funciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”.

Respuesta

Conforme con el artículo 3 numeral 1, del Decreto-Ley 3573 de 2011, se tiene que entre las funciones de la ANLA es: *“Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos”*, por lo tanto, sustituye a este Ministerio en el cumplimiento de estas funciones.

“2. Si la totalidad de las competencias y obligaciones del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial respecto a las licencias ambientales otorgadas antes del 27 de septiembre de 2011 fueron trasladadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA”.

Respuesta

Para lo anterior, téngase en cuenta que el artículo 21 del Decreto-Ley 3573 de 2011, dispone: *“ARTÍCULO 21. Entrega de archivos. Los archivos de los cuales sea el titular el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la entrada en vigencia del presente decreto, y que tengan relación con las competencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, deberán ser transferidos a esta entidad, en los términos señalados por la ley y acorde con las indicaciones que fijen el Secretario General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Director General Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–”,* en razón de lo anterior, las actuaciones administrativas relacionadas con los trámites de licencias ambientales, deben estar bajo la custodia y archivo de la ANLA.

“3. Si otorgada la licencia por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el año 2009, la ANLA debe suplir dichas competencias y, en consecuencia, la vigilancia se extiende a los que en su momento obligó en dicha licencia la autoridad ambiental”.

Respuesta

Nos remitimos a lo previsto en el artículo 2.2.2.3.6.6. del Decreto 1076 de 2015, que trata el contenido de la licencia ambiental: **“CONTENIDO DE LA LICENCIA AMBIENTAL. El acto administrativo en virtud del cual se otorga una licencia ambiental contendrá:**

- 1. La identificación de la persona natural o jurídica, pública o privada a quién se autoriza la ejecución o desarrollo de un proyecto, obra o actividad, indicando el nombre o razón la ejecución o*

| | | |
|---|----------------------------------|---|
| MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | CONCEPTO JURÍDICO |  |
| | Proceso: Gestión jurídica | |
| Versión: 1 | Vigencia: 30/11/2022 | Código: F-A-GJR-10 |

desarrollo de un proyecto, obra o actividad, indicando el nombre o razón social, documento de identidad y domicilio.

2. *El objeto general y localización del proyecto, obra o actividad.*
3. *Un resumen de las consideraciones y motivaciones de orden ambiental que han sido tenidas en cuenta para el otorgamiento de la licencia ambiental.*
4. *Lista de las diferentes actividades y obras que se autorizan con la licencia ambiental.*
5. *Los recursos naturales renovables que se autoriza utilizar, aprovechar y/o afectar, así mismo las condiciones, prohibiciones y requisitos de su uso.*
6. *Los requisitos, condiciones y obligaciones adicionales al plan de manejo ambiental presentado que debe cumplir el beneficiario de la licencia ambiental durante la construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento y abandono y/o terminación del proyecto, obra o actividad.*
7. *La obligatoriedad de publicar el acto administrativo, conforme al artículo 71 de la Ley 99 de 1993.*
8. *Las demás que estime la autoridad ambiental competente”.*

En consonancia con el artículo 2.2.2.3.9.1². del Decreto 1076 de 2015, que trata sobre el ejercicio de la función del “Control y Seguimiento”, y la competencia dada por el Decreto-Ley 3573 de 2011 la

² **ARTÍCULO 2.2.2.3.9.1. CONTROL Y SEGUIMIENTO.** *Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:*

1. *Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican.*
2. *Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.*
3. *Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.*
4. *Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.*
5. *Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.*
6. *Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.*
7. *Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.*
8. *Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.*

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental. Frente a los proyectos que pretendan iniciar su fase de construcción, de acuerdo con su naturaleza, la autoridad ambiental deberá realizar una primera visita de seguimiento al proyecto en un tiempo no mayor a dos (2) meses después del inicio de actividades de construcción.

9. *Allegados los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICAs) la autoridad ambiental competente deberá pronunciarse sobre los mismos en un término no mayor a tres (3) meses.*

F-E-SIG-26-V4. Vigencia 08/08/2022

| | | |
|---|---------------------------|---|
| MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | CONCEPTO JURÍDICO |  Sistema Integrado de Gestión |
| | Proceso: Gestión jurídica | |
| Versión: 1 | Vigencia: 30/11/2022 | Código: F-A-GJR-10 |

ANLA, es esta entidad quien debe ejercer la función de control y seguimiento sobre las condiciones y obligaciones señaladas en los actos administrativos, por medio de los cuales se han otorgado licencia ambiental, es decir la ANLA es competente desde su creación para adelantar esta función.

A continuación, se dará respuesta a los numerales 4 y 5 por recaer sobre el mismo asunto, esto es, del del ejercicio de control y seguimiento.

- “4. “Es competente la ANLA para hacer seguimiento y control a la totalidad de la licencia y documento de cooperación de índole sociales, económicas y culturales.
5. En caso de que sea cierto lo que afirma la ANLA, a qué autoridad le corresponde el control y seguimiento económico, social y ambiental de las licencias y exigir el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la licencia y documento de cooperación”.

Respuesta

Es importante precisar que, el principio de legalidad convoca a que la autoridad ambiental deberá hacer seguimiento y control a las respectivas obligaciones establecidas en los respectivos actos administrativos que conforman el licenciamiento ambiental del proyecto hidroeléctrico EL QUIMBO, por lo que el artículo 2.2.2.3.9.1. “*Control y Seguimiento*” del Decreto 1076 de 2015, señala que corresponde a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales realizar el control y seguimiento ambiental al cumplimiento de las obligaciones previstas en la licencia ambiental y en la normativa ambiental aplicable, así como el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, cuando haya lugar a ello.

Es así como, en el marco del seguimiento ambiental a los proyectos, obras y/o actividades sujetas de licencia ambiental, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales realiza las siguientes acciones:

1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican.

PARÁGRAFO 1o. *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.*

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa.

PARÁGRAFO 2o. *Las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrán dar apoyo al seguimiento y control de los proyectos por solicitud de la autoridad ambiental competente.*

PARÁGRAFO 3o. *Cuando, el proyecto, obra o actividad, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1185 de 2008 hubiese presentado un Plan de Manejo Arqueológico, el control y seguimiento de las actividades descritas en este será responsabilidad del Instituto Colombiano de Antropología e Historia”.*

| | | |
|---|---------------------------|---|
| MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | CONCEPTO JURÍDICO |  Sistema Integrado de Gestión |
| | Proceso: Gestión jurídica | |
| Versión: 1 | Vigencia: 30/11/2022 | Código: F-A-GJR-10 |

2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones, que se deriven de la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.
3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos, y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.
4. Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área, de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.
5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la Licencia Ambiental.
6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.
7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.
8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.
9. En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.

Lo anterior, de acuerdo con la normativa ambiental vigente, el Manual de Seguimiento ambiental y los procedimientos establecidos para tal fin.

Ahora bien, respecto a su planteamiento específico relacionado con "...qué autoridad le corresponde el control y seguimiento económico, social y ambiental de las licencias y exigir el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la licencia y documento de cooperación", debe precisarse que las obligaciones, incluidas los acuerdos del Documento de Cooperación que no fueron incluidos dentro del licenciamiento ambiental y que EMGESA S.A. E.S.P., suscribió con otras entidades, en términos de legalidad, no podrían ser objeto de seguimiento por parte de esta Autoridad sin perjuicio de que la verificación y exigencia de estas obligaciones deban realizarse por las otras entidades y autoridades que celebraron el Acuerdo.

En armonía con lo anteriormente descrito, se resalta el compromiso adquirido por esta Cartera Ministerial en el cumplimiento de la hoja de ruta del Gobierno para avanzar con las entidades locales y municipales en el cumplimiento de los acuerdos celebrados en desarrollo del proyecto hidroeléctrico EL QUIMBO valorando en conjunto sus impactos ambientales.

"6. Es deber legal entonces por parte de la ANLA, con fundamento en la normatividad vigente hacer el seguimiento a plenitud de la licencia".

| | | |
|---|----------------------------------|---|
| MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE | CONCEPTO JURÍDICO |  Sistema Integrado de Gestión |
| | Proceso: Gestión jurídica | |
| Versión: 1 | Vigencia: 30/11/2022 | Código: F-A-GJR-10 |

Respuesta

Con fundamento en la normativa vigente, la ANLA en ejercicio de las funciones de control y seguimiento, señaladas en el artículo 3 numeral 2 del Decreto-ley 3573 de 2011 y en concordancia con el artículo 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 de 2015, que reglamenta el tema de la función de control y seguimiento de la licencia ambiental, es la encargada de realizar la evaluación de las solicitudes de licencia ambiental de los proyectos obras y actividades que reglamenta el artículo, el control y seguimiento de las obligaciones, condiciones y requisitos señalados de las licencias ambientales de los proyectos, obras y actividades en el acto administrativo que otorga la licencia ambiental.

V. CONCLUSIONES

Conforme con la consulta en mención, se considera que las actuaciones administrativas que expide la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA en materia de licencias ambientales, en ejercicio de la función de la evaluación, control y seguimiento ambiental, son competencia de dicha autoridad que el titular y los interesados, podrán solicitar la revisión de las decisiones cuando consideren necesario y con el lleno de los requisitos legales.

Se reitera el compromiso de este Ministerio de cumplir con la hoja de ruta planteada por las diferentes entidades, agentes y actores sociales para velar por el cumplimiento de los acuerdos celebrados en ejecución del proyecto hidroeléctrico EL QUIMBO, todo ello en procura de una justicia ambiental para todos los habitantes de la región que involucra el proyecto.

El presente concepto se expide a solicitud del señor Dilberto Trujillo Dussan y, con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

Atentamente,



ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: Director de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA -Cra. 13 A #34-72, Bogotá D.C.
Dirección de Ordenamiento Ambiental Territorial.

Proyectó. Carmen Lucia Pérez Rodríguez- Asesora

Revisaron. Myriam Amparo Andrade Hernández- Asesora – Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad

Adriana Marcela Durán Perdomo- Abogada contratista