

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

	*13002023E2035745*	
	Al responder por favor cite este número 13002023E2035745	
	Fecha Radicado: 2023-10-17 16:04:01	
	Código de Verificación: 8ca8b	Folios: 9
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Bogotá D.C.,

Ingeniera
ADRIANA DEL PILAR AGUIRRE MARTÍN
adelpili@gmail.com

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Medidas de Compensación en los permisos de Emisiones Atmosféricas, Ocupación de Cauces, Concesión de Aguas y Vertimientos otorgados por las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR. Radicado No. 2023E1045473.

Respetada ingeniera Aguirre:

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, se plantean las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido en la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. ASUNTO A TRATAR:

Se presenta a esta entidad la siguiente consulta:

1.- Si para los permisos de emisiones atmosféricas, ocupaciones de cauces, concesión de aguas y vertimientos, aplica medida compensación ambiental.

De ser afirmativa la respuesta anterior, favor aclarar y/o definir:

2.- Qué requisitos debe cumplir la Corporación Autónoma Regional – CAR para imponer la obligación de compensación ambiental relacionados con permisos de emisiones atmosféricas, ocupaciones de cauces, concesión de aguas superficiales y/o subterráneas y vertimientos.

3.- Bajo que metodología se debe hacer el cálculo de la medida de compensación ambiental relacionados con permisos de emisiones atmosféricas, ocupaciones de cauces, concesión de aguas superficiales y/o subterráneas y vertimientos.

4.- Cuál es el marco normativo para imponer las obligaciones de compensación ambiental para los permisos de emisiones atmosféricas, ocupaciones de cauces, concesión de aguas superficiales y/o subterráneas y vertimientos.

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

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Esta oficina previamente no ha emitido conceptos sobre la pregunta planteada por la solicitante, no obstante, en el concepto 8140-E2-2016-033757 del 20 de diciembre de 2016 contempló las modalidades de compensación existentes de acuerdo con la legislación ambiental indicando lo siguiente:

“Ahora bien, según las finalidades de las compensaciones por el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y otras obligaciones de carácter ambiental se pueden definir las siguientes tipologías, así:

a. Medidas de compensación por el componente biótico para proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental.

Mediante el Decreto 1076 de 2015, “Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible” se señalan en el artículo 2.2.2.3.1.1 entre otras, la definición de cada una de las medidas de manejo ambiental que pueden imponer las autoridades ambientales al momento de conceder una licencia ambiental como consecuencia de los impactos que este genere en los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos, así:

“Medidas de compensación: Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados”.

“Medidas de corrección: Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad”.

“Medidas de mitigación: Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente”.

“Medidas de prevención: Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente”.

Es así que el Estudio de Impacto Ambiental -EIA, en concordancia con lo definido en el artículo 2.2.2.3.5.1 del Decreto 1076 de 2015, es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental, en el cual se realiza la caracterización y línea base del área objeto de estudio, la identificación, evaluación y valoración de los impactos y efectos ambientales de la actividad (infraestructura, demanda de recursos naturales, entre otros) sobre los componentes bióticos, físicos y socioeconómico, la aplicación de la jerarquía de la mitigación, y con base en ello, se formulan las medidas para prevenirlos, mitigarlos, corregirlos o compensarlos.

Para las medidas de compensación exclusivas del componente biótico, este Ministerio mediante la Resolución 1517 de 2012 adoptó el Manual para la Asignación de Compensaciones por Pérdida de Biodiversidad aplicables a los proyectos licenciados de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA, el cual tiene como objeto contar con una metodología que permita la formulación y presentación de las medidas, las cuales hacen parte del plan de manejo de la Licencia Ambiental.

Es de anotar que al referirse a los impactos generados en el componente biótico, se integran las medidas antes expuestas, tales como remoción de la cobertura vegetal y aprovechamiento forestal, siendo una única medida de compensación por este componente siempre que se trate de proyectos, obras o actividades sujetas a licencia ambiental y bajo las reglas de la Resolución Ibídem.

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

b. Medidas de compensación para proyectos, obras o actividades que NO requieran licencia ambiental o instrumento de manejo y control equivalente y se realice un aprovechamiento forestal único.

Respecto a las compensaciones “forestales” derivadas del uso y aprovechamiento forestal en el marco de la ejecución de un proyecto, obra o actividad que no esté sujeto a licenciamiento ambiental, deberá atenderse a lo dispuesto en la Sección 5 del Decreto 1076 de 2015, donde se regula lo relacionado con los Aprovechamientos Forestales Únicos.

En dicha sección se hallan los aspectos que debe verificar la autoridad ambiental regional una vez reciba la solicitud de aprovechamiento forestal único de bosques naturales; los requisitos para su trámite; y, el inventario a presentar por parte del interesado; según se encuentren ubicados en propiedad pública o privada.

Dentro de los requisitos que establece el artículo 2.2.1.1.5.2 del Decreto 1076 de 2015, para tramitar ante la autoridad ambiental competente el aprovechamiento forestal único en bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público, está entre otros, el citado en el literal c), donde se exige al interesado la presentación de un Plan de Aprovechamiento Forestal, en el cual se incluya la destinación de los productos forestales y las medidas de compensación.

Es así, que corresponde al usuario determinar las medidas de compensación, las cuales quedarán plasmadas en la resolución motivada por medio de la cual la autoridad ambiental competente otorga el respectivo permiso de aprovechamiento forestal único, de conformidad con el literal g) del artículo 2.2.1.1.7 del precitado decreto.

No obstante el interesado presente las medidas de compensación en su Plan de Aprovechamiento Forestal, la autoridad ambiental puede imponer otras medidas de compensación de acuerdo con los parámetros técnicos que así considere, sin que puedan confundirse con las tratadas en el acápite anterior, toda vez que no nos encontramos frente a un proyecto objeto de licenciamiento en el cual se puedan aplicar las medidas de compensación por la pérdida de la biodiversidad.

c. Medidas de compensación por sustracción de áreas de reservas forestales:

Según el artículo 210° del Decreto Ley 2811 de 1974, por medio del cual se expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, se estableció que:

“Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva”.

Mediante el inciso 2° del artículo 204° de la Ley 1450 de 2011 se estableció que: “(...) En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. (...)”.



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

En razón a lo anterior, en los casos donde los usos no se encuentren en consonancia con el régimen establecido para las Reservas Forestales Nacionales, y de manera particular para este caso con lo señalado en la Resolución 1526 de 2012, el interesado podrá presentar a este Ministerio la respectiva solicitud de sustracción.

Con base en la documentación allegada, este Ministerio procede a realizar la evaluación técnica y jurídica caso a caso, atendiendo las afectaciones de la posible sustracción a los servicios Ecosistémicos que presta la Reserva Forestal.

En el caso, de viabilizar la sustracción de un área de Reserva forestal esto conlleva como obligación de la misma, a que el interesado deba realizar medidas de compensación por sustracción, correspondiente a un área equivalente en extensión a la que fue sustraída al interior de la reserva, y donde se deban implementar medidas de restauración, y las adicionales que este Ministerio considere pertinente."

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

Para el análisis de la consulta presentada se deben tener en cuenta las siguientes disposiciones que tratan sobre las compensaciones ambientales:

Ley 99 de 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

TITULO VIII

DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES

"Artículo 49. Licencia ambiental. Requerirán Licencia ambiental para su ejecución los proyectos, obras o actividades, que puedan generar deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje, de conformidad con el artículo siguiente.

Artículo 50. De La Licencia Ambiental. Se entiende por 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." (Subraya fuera de texto)

Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en relación a la compensación dentro de las licencias ambientales contempla:

"Artículo 2.2.2.3.1.1. Definiciones. Para la correcta interpretación de las normas contenidas en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

***Medidas de compensación:** Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados."*

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

Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, definió la compensación en las sustracciones de reserva forestal de la siguiente manera:

“Artículo 204. Áreas de reserva forestal. Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Las autoridades ambientales, en el marco de sus competencias, y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrán declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal. En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada.”

Por otra parte, el **Decreto 1791 de 1996, compilado en el Decreto 1076 de 2015**, por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal, contempla la aplicación de medidas de compensación en su artículo 2.2.1.1.5.2.:

Requisitos de trámite establece que, para tramitar aprovechamiento forestal único de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público se requiere, por lo menos, que el interesado presente ante la Corporación en cuya jurisdicción se encuentre el área objeto de aprovechamiento:

- a) *Solicitud formal;*
- b) *Estudio técnico que demuestre una mejor aptitud de uso del suelo diferente forestal;*
- c) *Plan de aprovechamiento forestal, incluyendo la destinación de los productos forestales y las medidas de compensación.*

Finalmente, mediante la **Resolución 256 de 2018, modificada por la Resolución 1428 de 2018**, expedida por este Ministerio, se adopta la actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico, en el que se señala:

“Artículo 1o. Objeto y ámbito de aplicación. Adoptar la actualización del Manual de Compensaciones del Componente Biótico en ecosistemas terrestres para los proyectos, obras o actividades, listados en su Anexo 4 y que están sujetos a:

1. *Procedimiento de licenciamiento ambiental de conformidad con lo dispuesto en el Título 2, Capítulo 3, Sección 1 del Decreto 1076 de 2015.*
2. *Sustracción temporal o definitiva de un área de reserva forestal de orden nacional o regional, según las disposiciones señaladas en la Resolución 1526 de 2012, o la norma que la modifique, sustituya o derogue.*
3. *Permiso de aprovechamiento forestal único, según las disposiciones señaladas en los artículos 2.2.1.1.1.1. y siguientes del Decreto 1076 de 2015.*

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

Parágrafo 1. El Manual hace parte integral de la presente resolución y estará disponible para consulta en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Parágrafo 2. El Manual de Compensaciones del Componente Biótico en ecosistemas terrestres no aplica a las compensaciones que se deriven del medio abiótico y socioeconómico.”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

La normatividad colombiana ha establecido escenarios en lo que se ha considerado que las medidas de prevención, mitigación o corrección no son suficientes para contrarrestar los efectos que se han generado en el ambiente por lo que ha determinado que también deben implementarse medidas de compensación, definidas en el Decreto 1076 de 2015, como aquellas “*acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados*”¹

En concordancia con el concepto emitido por esta oficina en el año 2016, los escenarios en los que son procedentes aplicar medidas de compensación son los siguientes:

COMPENSACIÓN DENTRO DE LA LICENCIA AMBIENTAL

Conforme el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 se ha considerado procedente la compensación ambiental de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada en aquellos proyectos, obras o actividades en que se requiera contar con licencia ambiental, esto teniendo en cuenta que se trata de actividades que pueden llegar a producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

Es importante indicar que los proyectos que requieren contar con licencia ambiental han sido definidos por la normatividad, indicando que únicamente deben contar con esta licencia el listado de proyectos, obras o actividades definidos en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015², por tanto, estos proyectos podrán estar sujetos a las medidas de compensación que sean definidas por la Autoridad Ambiental en la licencia.

COMPENSACIÓN EN SUSTRACCIÓN DE LAS ÁREAS DE RESERVA FORESTAL

La Ley 1450 de 2011 estableció la posibilidad de la autoridad ambiental de imponer medidas de compensación cuando proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea la sustracción temporal o definitiva, y mediante la Resolución 110 de 2022 se establece el contenido de la información requerida para presentar las solicitudes de sustracción de áreas de reserva forestal para el desarrollo de actividades económicas declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, incluyendo las medidas de compensación a que haya lugar.

¹ Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.3.1.1.

² Ibidem. Artículo 2.2.2.3.2.1.

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

COMPENSACIÓN EN APROVECHAMIENTO FORESTAL ÚNICO

El Decreto 1791 de 1996, compilado en el Decreto 1076 de 2015, establece el régimen de aprovechamiento forestal único de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público y determina que la resolución que autoriza realizar un aprovechamiento forestal o de productos de la flora silvestre deberá contener las medidas de compensación de los impactos y efectos ambientales. Así mismo, es clara la norma al indicar que aun cuando no se requiera licencia ambiental y, por tanto, se deba contar con un plan de manejo ambiental siempre se deberá realizarse como medida de compensación la reforestación de acuerdo con los lineamientos que establezcan las Corporaciones o los Grandes Centros Urbanos³.

Finalmente, es importante indicar que este Ministerio mediante la Resolución 256 de 2018, modificada por la Resolución 1428 de 2018, adoptó la actualización del Manual de Compensaciones Ambientales del Componente Biótico aplicables a los 3 casos antes mencionados en los que se deben aplicar medidas de compensación.

V. CONCLUSIONES

Las medidas de compensación ambiental son procedentes en aquellos proyectos, obras o actividades en que se requiera contar con licencia ambiental, cuando proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal y cuando se presente un aprovechamiento forestal único de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público.

En relación con los permisos de emisiones atmosféricas, ocupaciones de cauces, concesión de aguas y vertimientos de acuerdo con la normatividad vigente, no se ha reglamentado a la fecha la aplicación de medidas de compensación, como se ha indicado solo proceden cuando se presenta una de las circunstancias mencionadas en el acápite anterior.

El presente concepto se expide a solicitud de **ADRIANA DEL PILAR AGUIRRE MARTÍN**, 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 ORTEGON
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jenny Marisel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ

Revisó: Emma Judith Salamanca – Asesora OAJ – Coordinadora Grupo de Conceptos en Normatividad y Políticas Sectoriales
Hernán Darío Páez Gutierrez – Asesor Contratista OAJ

³ Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.1.1.7.24