

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.

		
	Al responder por favor cite este número 13002024E2000992	
	Fecha Radicado: 2024-01-19 15:29:21	
	Código de Verificación: ee3df	Folios: 6
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Doctora

ÉRIKA YULIET ALZATE AMARILES.

Correo electrónico: cliente@cornare.gov; correspondencia@cornare.gov.co

Dirección: Km 50 Autopista Medellín-Bogotá. Carrera 59 No. 44-48

El santuario-Antioquia.

ASUNTO: Solicitud concepto jurídico aplicación numeral 21 del artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015 – Proyectos, Obras y Actividades en Áreas Protegidas Públicas Regionales - Rad. 2023E1048758 de 18 de octubre de 2023.

Cordial Saludo Doctora Érika Yuliet,

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 la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por 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. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sobre el tema del asunto, la OAJ y consultado el archivo se encuentran entre otros, los siguientes pronunciamientos con radicados de salida 2023E27549 del 15 de agosto de 2023.

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS

De acuerdo a las solicitudes de consulta presentadas a continuación se da respuesta a cada una así:

- 1. Alcance en la aplicación de la causal de licenciamiento ambiental establecida en el numeral 21 del artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015, aclarando, además, qué se entiende por "cualquier tipo de construcción de infraestructura o agroindustria", dado que se presta a interpretaciones demasiado amplias y etéreas en la práctica, como en los casos expuestos en párrafos anteriores.**



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

Además, si es procedente dar alcance a este, partiendo de una identificación previa del deterioro grave a los recursos naturales renovables y de esta forma definir la aplicabilidad de la licencia ambiental.

De acuerdo al cuestionamiento planteado, se ha de precisar que la indicación de la norma relativa a “construcción de infraestructura”, si bien, está orientada a una descripción general, esta no puede entenderse que aplique a todo tipo de infraestructura, sino que se debe tener en cuenta que la actividad u obra que se pretenda desarrollar en un área protegida publica regional deberá guardar consonancia con los usos permitidos en la zonificación del Plan de Manejo Ambiental establecido para la respectiva área protegida.

En este punto se ha de resaltar que las categorías de manejo previstas en el ordenamiento ambiental para las áreas protegidas, son reconocidas en el artículo 2.2.2.1.4.1., del Decreto 1076 de 2021 y corresponden a zonas de preservación, restauración, de uso sostenible y general de uso público.

De tal manera que la adecuación al tipo de infraestructura que se pretenda desarrollar en un área protegida publica regional y siendo esta la condición que exige que el proyecto, obra o actividad sea objeto de licenciamiento ambiental, podrá acudirse, a las referidas categorías normativas, así como a los usos, manejo y destinación específicos que se hayan permitido en el Plan de Manejo Ambiental para tener una aproximación a que tipo de infraestructura pueda construirse en dichas áreas.

En este sentido, ofrecería claridad para la determinación del tipo de infraestructura, observar por ejemplo en las categorías de zonificación de manejo del área protegida, las relativas a las de uso sostenible y a la general de uso público, las cuales preceptúan según el precitado Decreto lo siguiente:

“ZONIFICACIÓN Y USOS PERMITIDOS (...)

ARTÍCULO 2.2.2.1.4.1. Zonificación. (...)

Zona de uso sostenible: Incluye los espacios para adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación del área protegida. Contiene las siguientes subzonas:

b) Subzona para el desarrollo: Son espacios donde se permiten actividades controladas, agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales, habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y la construcción y ejecución de proyectos de desarrollo, bajo un esquema compatible con los objetivos de conservación del área protegida. Subraya Fuera de Texto.



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

Zona general de uso público. Son aquellos espacios definidos en el plan de manejo con el fin de alcanzar objetivos particulares de gestión a través de la educación, la recreación, el ecoturismo y el desarrollo de infraestructura de apoyo a la investigación. Contiene las siguientes subzonas: (...)

b) Subzona de alta densidad de uso. Es aquella porción, en la que se permite el desarrollo controlado de infraestructura mínima para el acojo de los visitantes y el desarrollo de facilidades de interpretación.” Subraya Fuera de Texto.

Bajo este contexto, el análisis al que la Autoridad Ambiental deba realizar para aplicar la exigencia de licencia ambiental dispuesta en el numeral 21 del artículo 2.2.2.3.2.3. *ibidem*, específicamente en la determinación al “tipo de infraestructura” para los proyectos, obras o actividades a desarrollarse en áreas protegidas públicas regionales, exige tener plena observancia a los usos permitidos en la zonificación de manejo del área protegida, así como a las categorías de manejo transcritas anteriormente.

En lo atinente a efectuar una “*identificación previa del deterioro grave a los recursos naturales renovables y de esta forma definir la aplicabilidad de la licencia ambiental*”, no se partiría inicialmente a realizar dicho análisis, por cuanto la exigencia de licencia ambiental según el referido numeral, se configura solamente porque el proyecto, obra o actividad se prevea realizar en un “**área protegida pública regional**”, esto es, que el examen no recaería en evaluar la magnitud de los impactos, sino que el proyecto obra o actividad se ubique en un área que haya sido declarada con fines de conservación.

De lo anterior se explica, que el requisito de licencia ambiental para la ejecución de proyectos, obras o actividades en área protegida, se encamina a que se garantice la conservación sobre los recursos naturales, ecosistemas y componentes ambientales, que son objeto de protección, por tanto, la óptica en esta exigencia no se circunscribe a la dimensión del proyecto si no que se orienta a que se cumpla con los propósitos ambientales asignados al área protegida.

Sin embargo, siguiendo el análisis al alcance de la licencia ambiental, se ha de clarificar, que si bien en caso que un proyecto, obra o actividad a ejecutarse no llegue a producir efectos adversos para considerarse como deterioro grave, si podría ajustarse al segundo aspecto relacionado a “*introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje*”, es decir, que con el solo establecimiento del proyecto, obra o actividad en un área específica se presentarían variaciones significativas o evidentes al ambiente, por lo tanto, que la orden normativa para adelantar el trámite de licenciamiento ambiental para un proyecto obra o actividad a realizarse en un área protegida pública regional se adecuaría plenamente al concepto y alcance definido en la licencia ambiental según lo dispuesto en el artículo 2.2.2.3.1.3., del Decreto 1076 de 2015 y en todo caso la Autoridad Ambiental deberá analizar los impactos acumulativos y sinérgicos sobre el área protegida, la vocación del suelo y sus objetivos de



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

conservación para evaluar futuras intervenciones.

- 2. Teniendo en cuenta que la causal referida, sostiene que solo se requiere Licencia Ambiental para la etapa constructiva, determinar si para aquéllos hoteles e infraestructura que ya se encuentran contruidos a la fecha y no están legalizadas bajo la figura de licenciamiento ambiental, se le debe requerir el referido instrumento ambiental, dado que los impactos en etapa constructiva ya se finiquitaron y se materializaron en su momento, o si por el contrario procede su legalización mediante permisos ambientales.**

Frente a este planteamiento se ha de señalar que no podría considerarse hacer exigible de manera posterior a la construcción de infraestructuras licencia ambiental por cuanto esto contraviene lo establecido en el artículo 2.2.2.3.1.5., del Decreto 1076 de 2015 según el cual **“La obtención de la licencia ambiental, es condición previa para el ejercicio de los derechos que surjan de los permisos, autorizaciones, concesiones, contratos y licencias que expidan otras autoridades diferentes a las ambientales.”** Negrilla Fuera de Texto”

Por lo tanto, como se expuso anteriormente, la infraestructura a realizar en áreas protegidas publicas regionales sujetas a licenciamiento ambiental deben guardar plena consonancia a las actividades y usos que se encuentren permitidos en la zonificación de manejo establecida para el área protegida, es decir, que la determinación de la infraestructura a construir encontraría limitaciones y no sería tan amplia pues esta dependería de lo contemplado en el instrumento de manejo del área protegida.

Así mismo es pertinente puntualizar, que si la construcción de infraestructuras en áreas protegidas que hubiesen requerido licencia ambiental no se podría “legalizar”, -como se menciona en el escrito- a través de permisos ambientales en razón a que la licencia ambiental es un instrumento ambiental más restrictivo y la razón para su exigencia en áreas protegidas precisamente es que es un mecanismo con mayor control sobre los impactos que se causen en esa área de especial protección, de tal manera de darse tal situación correspondería dar aplicación a lo establecido en la Ley 1333 de 2009.

El análisis para este caso recaerá en determinar si el proyecto, obra o actividad a desarrollarse en un área publica serio objeto de licencia ambiental o no, y esto debe tener observancia primero a que el proyecto, obra o actividad se encuentre consonancia a los usos permitido en el plan de manejo ambiental del área protegida y segundo si por su naturaleza le aplicaría el inciso segundo del numeral 21 del artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015 relacionado a la no exigencia de licencia ambiental.

- 3. ¿Es dable no requerir Licencia ambiental, a aquella construcción de infraestructura que no genere deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o que no introduzca modificaciones considerables o notorias al paisaje?**



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

Los proyectos, obras y actividades que requieren del otorgamiento previo de licencia ambiental se encuentran descritos taxativamente en el Decreto 1076 de 2015 y el cual asigna las competencias que le corresponden a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales así como a las Corporaciones Autónomas Regionales, estableciendo los proyectos, obras o actividades que a cada una de estas Autoridades Ambientales les han sido atribuidas para el otorgamiento de licencia ambiental, por lo tanto al ser descritas expresamente en la norma, no podría interpretarse que de manera discrecional la Autoridad Ambiental determine que un proyecto, obra o actividad no requiera de este instrumento.

Se considera que la valoración al alcance en la definición del concepto de licencia ambiental se estructuro preliminarmente identificando y reconociendo cuales proyectos, obras o actividades que por su ejecución generan impactos ostensibles a los recursos naturales y que indefectiblemente deben ser sometidos al control y regulación mediante licencia ambiental, por tanto, los elementos relativos a que *“se pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje”*, conllevan en estos proyectos, obras o actividades a los cuales se exigen licencia ambiental, alguno de los referidos elementos, por lo tanto no se podría predicar que se carezca de uno de estos o ambos.

En todo caso, y específicamente al análisis que se efectúa al numeral 21 del artículo 2.2.2.3.2.3., *ibidem*, solamente las situaciones en que no sería exigible licencia ambiental recaería a lo dispuesto en su inciso segundo para los *“proyectos, obras o actividades de infraestructura relacionada con las unidades habitacionales y actividades de mantenimiento y rehabilitación en proyectos de infraestructura de transporte”*, no siendo extensible esta excepción -la de no exigir licencia ambiental- a la interpretación valorada en precedencia.¹

4. ¿Qué gestiones administrativas se pueden realizar o emprender desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de dar alcance a la referida causal de licenciamiento ambiental?

Teniendo en cuenta que, si bien este Ministerio como rector de la gestión ambiental y de los recursos naturales renovables le corresponde adelantar las respectivas regulaciones del sector ambiente, concretamente no se encuentra adelantando modificación al numeral 21 del artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015, por lo tanto, la aplicación de esta disposición por parte de las Autoridades Ambientales deberá sujetarse a la descripción taxativa que dicha norma ha establecido.

III. CONCLUSIONES

De acuerdo a todo lo expuesto, se concluye que la exigencia de licencia ambiental para aquellos proyectos, obras o actividades previstas para ser realizadas al interior de un área protegida pública,

¹ En diferentes disposiciones del Decreto 1077 de 2015 se encuentran referencias al concepto de unidad habitacional



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

resulta ser la condición prevalente en esos casos, independientemente de la infraestructura a desarrollarse, pues el propósito del numeral 21 del artículo 2.2.2.3.2.3., *ibidem*, persigue garantizar la protección estricta a los recursos naturales y componentes ambientales objeto de conservación en el área protegida, por lo tanto, el imperativo de licencia ambiental en estas áreas, es orientado a que a través de este instrumento ambiental se impongan medidas de manejo rigurosas y restrictivas por la intervención del proyecto, obra o actividad.

Sin embargo, la determinación al tipo de infraestructura que pueda desarrollarse en un área protegida, deberá estar relacionada, precisada e identificada previamente, en los usos permitidos en la zonificación establecida en el plan de manejo ambiental determinado para el área protegida, el cual debe guardar plena consonancia con las categorías normativas trazadas en el artículo 2.2.2.1.4.1., *ibidem*, y a partir de su destinación y manejo, corresponderá a las Autoridades Ambientales efectuar el examen conjunto entre el proyecto, obra o actividad que se pretende desarrollar en el área protegida y en aplicación del numeral 21 del artículo 2.2.2.3.2.3., con la zonificación del área protegida, pues este condicionamiento es requerido por dicha preceptiva, cuando indica *“siempre y cuando su ejecución sea compatible con los usos definidos para la categoría de manejo respectiva.”*

Frente a la posibilidad de no requerir licencia ambiental en razón a considerar que un proyecto, obra o actividad no llegue a producir un deterioro grave o modificaciones al paisaje, se reitera que dichos elementos son preexistentes en estos y es de esa manera que se han introducido en el reglamento de licenciamiento ambiental para que sean regulados por dicho instrumento de control y manejo ambiental, por lo tanto no es admisible aducir que un proyecto, obra o actividad carezca de alguno de ellos y se exceptúe para no ser objeto de dicha autorización ambiental.

El presente concepto se expide a solicitud de la Dra **Érika Yuliet Alzate Amariles** 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

Elaboró: Yamir Jenaro Conto López- Abogado contratista Oficina Asesora Jurídica
Revisó: Herman Dario Paez Gutierrez – Abogado Contratista - OAJ

