


Bogotá. D.C.

	Al responder por favor cite este número 13002024E2005611	
	Fecha Radicado: 2024-02-27 11:07:44	
	Código de Verificación: de5c3	Folios: 8
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Señor

RICARDO MURILLO

Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca-CVC

Correo electrónico: ricardo.murillo@cvc.gov.co

Carrera 56 #11-36

Cali, Valle del Cauca

ASUNTO Modificación licencias ambientales no actualizadas a normatividad vigente.
Radicado 2023E1056460

Cordial saludo señor Murillo;

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, y remitido por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 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 OFICINA ASESORA JURIDICA – OAJ

Sobre el tema del asunto y consultado el archivo se encuentran conceptos sobre el tema de la función del seguimiento ambiental tema aplicable a su consulta, entre otros radicados 8140-E2-000645 del 5 de marzo de 2019, 8140-E2-000947 del 23 de abril de 2019.

II ANTECEDENTES JURIDICOS

Es importante para este asunto tener en cuenta el principio de legalidad, de que trata el artículo 29 de la Carta Política de 1991, la aplicación del Título VIII de la Ley 99¹ de 1993 “Licencias Ambientales” y algunos de sus decretos reglamentarios, entre estos el Decreto 1753 de 1994,

¹ “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.”

1728 de 2002 y el Decreto 1076² de 2015 e igualmente el Decreto -Ley 2150³ de 1995, destacando los temas de modalidades que han sido reglamentadas, del ejercicio de la función del seguimiento ambiental y modificación de la licencia ambiental.

ASUNTO A TRATAR

La petición, es la siguiente:

Cuáles eran las “condiciones o aspectos a considerar por parte de la autoridad ambiental que permiten imponer administrativamente efectuar la actualización de licencias expedidas (viejas) que no están en armonía con la normatividad ambiental vigente y/o que no incluyen todos los permisos inherentes a la actividad que se ha licenciado ambientalmente”.

III. CONSIDERACIONES JURIDICAS

El artículo 29 de la Carta Política de 1991, sobre el principio de legalidad, señala: “Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Subrayado fuera de texto.

Ahora bien, la Ley 99 de 1993, en los artículos 49, 50 y 52, prevé lo siguiente:

“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*”.

“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*”.

El artículo 52 parágrafo 2, dispone: “Parágrafo 2. El Ministerio del Medio Ambiente⁴ otorgará una Licencia Ambiental Global para la explotación de campos petroleros y de gas, sin perjuicio de la

² “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

³ “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

⁴ Hoy competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA conforme con el Decreto-Ley 3573 de 2011 y Decreto 1076 de 2015.

potestad de la autoridad ambiental para adicionar o establecer condiciones ambientales específicas requeridas en cada caso, dentro del campo de producción autorizado.

De acuerdo con lo anterior el Gobierno, en el Decreto 1753 de 1994, primer reglamento sobre el tema de licencias ambientales, señala entre otros asuntos, las modalidades de licencia ambiental: “Artículo 5°. - Modalidades. Habrá tres modalidades de Licencia Ambiental:

1. *Licencia Ambiental Ordinaria: Es la otorgada por la autoridad ambiental competentes y en la cual se establecen los requisitos, condiciones y obligaciones que el beneficiario de la Licencia Ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar, y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada sin disponer sobre el otorgamiento de los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables.*

2. *Licencia Ambiental Única: Es la otorgada por la autoridad ambiental competente y que, a solicitud de los peticionarios, incluye el permiso, autorizaciones y concesiones, necesarios para el desarrollo del proyecto, obra o actividad. La vigencia de estos permisos, concesiones y autorizaciones, de acuerdo con su naturaleza, podrá ser la misma de la Licencia Ambiental.*

Para el otorgamiento de la Licencia Ambiental única se observarán las siguientes reglas:

a. *La autoridad ambiental competente ante la cual se solicita la Licencia Ambiental Única, asumirá la competencia para el otorgamiento de los permisos, autorizaciones y concesiones a que haya lugar; para ello observará las normas que en cada región sean aplicables;*

b. *El otorgamiento de los permisos, autorizaciones y concesiones solicitados se hará en el mismo acto de otorgamiento de la Licencia Ambiental Única;*

c. *La autoridad ambiental competente solicitará las entidades cuya competencia asume en virtud de la solicitud de la Licencia Ambiental Única, la información técnica, jurídica administrativa que sean indispensables para decidir sobre el otorgamiento de los permisos autorizaciones y concesiones necesarias para el desarrollo del proyecto, obra o actividad.*

El otorgamiento de los permisos, autorizaciones y concesiones se comunicará formalmente a la entidad respectiva cuya competencia en cada caso se asume.

3. *Licencia Ambiental Global: La Licencia Ambiental Global puede ser ordinaria o única. Es de competencia exclusiva del Ministerio de Medio Ambiente, en virtud de ella se autorizan todas las obras o actividades relacionadas con la explotación de campos petroleros y de gas. Cuando la Licencia Ambiental Global sea Ordinaria, el otorgamiento de ésta no revela el beneficiario de la obligación legal o reglamentaria de obtener los permisos, autorizaciones o concesiones que sean necesarios dentro del campo de producción autorizado, ni del cumplimiento de sus condiciones y obligaciones específicas. Para el desarrollo de cada unas de las obras o actividades definidas en la etapa de explotación será necesario presentar un plan de manejo ambiental conforme a los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la Licencia Ambiental Global Ordinaria.*

Parágrafo 1.- La obtención de la Licencia Ambiental Ordinaria y Global Ordinaria, es requisito previo para el otorgamiento de los permisos, autorizaciones y concesiones que se requieran conforme a la Ley o los reglamentos...”

Posteriormente el Decreto- Ley 2150 de 1995, dispuso lo siguiente en los siguientes artículos: *“ARTÍCULO 132. DE LA LICENCIA AMBIENTAL Y OTROS PERMISOS. La Licencia Ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y concesiones, de carácter ambiental, necesarios para la construcción, desarrollo y operación de la obra, industria o actividad. La vigencia de estos permisos será la misma de la Licencia Ambiental.*

El Ministerio del Medio Ambiente establecerá los requisitos y condiciones para la solicitud y obtención de la licencia ambiental.

PARÁGRAFO. El presente artículo comenzará a regir seis (6) meses después de la entrada en vigencia del presente decreto”.

ARTÍCULO 136. LICENCIA AMBIENTAL GLOBAL PARA LA ETAPA DE EXPLOTACIÓN MINERA. Adiciónase el artículo 52 de la Ley 99 de 1993 con el siguiente parágrafo:

“La autoridad ambiental podrá otorgar una licencia ambiental global para la etapa de explotación minera, sin perjuicio de la potestad de ésta para adicionar o establecer condiciones ambientales específicas requeridas en cada caso dentro del área objeto del título minero.”

Con fundamento en lo anterior, el Gobierno expidió el Decreto 1728⁵ de 2002, señalando en los artículos 3 y 4, lo siguiente: *“Artículo 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, sujeta al cumplimiento por parte del 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 del proyecto, obra o actividad autorizada.*

La licencia ambiental incluirá los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad.

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.

La licencia ambiental no confiere derechos reales sobre los predios que se pretendan intervenir con el proyecto, obra o actividad.

“Artículo 4°. Licencia Ambiental Global. Es la autorización otorgada por la autoridad ambiental competente para las obras y actividades relacionadas con los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos.

⁵ *“Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre la Licencia Ambiental”, Derogado por el Decreto 1180 de 2003*

Para el desarrollo de cada una de las actividades y obras definidas en la etapa de la explotación es necesario presentar un plan de manejo ambiental, conforme a los términos, condiciones y obligaciones establecidas en la licencia ambiental global.

Dicho plan de manejo ambiental no estará sujeto a evaluación previa por parte de la autoridad ambiental competente; por lo tanto el interesado, una vez presentado este, iniciará la ejecución de las obras y actividades, las cuales serán objeto de control y seguimiento ambiental.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que con la expedición del Decreto-Ley 2150 de 1995 y Decreto 1728 de 2002, la legislación ambiental, ya no se considera a la licencia ambiental ordinaria ni la licencia ambiental única, dentro de las modalidades de este tipo de autorización, es decir solo continúan dentro del ámbito jurídico ambiental: (I) la licencia ambiental que incluirá los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad (ii) La licencia ambiental global para los proyectos de explotación minera y de hidrocarburos, siendo estas, los dos (2) tipos o modalidades de licencias ambientales, se encuentran vigentes en el Decreto 1076 de 2015.

Ahora bien, en aplicación del principio de legalidad, los proyectos, obras y actividades que hayan tramitado y obtenido la licencia ambiental ordinaria o la licencia ambiental única, en su momento bajo el régimen del Decreto 1753 de 1994, y se encuentren vigentes, por tratarse de situaciones consolidadas bajo un régimen legal anterior, deben ser respetadas.

Aclarado lo anterior, las corporaciones autónomas regionales, tienen atribuida la función de seguimiento y control ambiental, otorgada en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto 1076 de 2015, destacando de este decreto, el 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 (ICA), la autoridad ambiental competente deberá pronunciarse sobre los mismos en un término no mayor a tres (3) meses.*

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 procurarán 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”.

De otra parte, se resalta lo relacionado con la modificación de la licencia ambiental que se prevé en el artículo 2.2.2.3.7.1. del Decreto 1076 de 2015: “*Modificación de la licencia ambiental. La licencia ambiental deberá ser modificada en los siguientes casos:*

1. *Cuando el titular de la licencia ambiental pretenda modificar el proyecto, obra o actividad de forma que se generen impactos ambientales adicionales a los ya identificados en la licencia ambiental.*

2. *Cuando al otorgarse la licencia ambiental no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, necesarios o suficientes para el buen desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad.*

3. *Cuando se pretendan variar las condiciones de uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable, de forma que se genere un mayor impacto sobre los mismos respecto de lo consagrado en la licencia ambiental.*

4. *Cuando el titular del proyecto, obra o actividad solicite efectuar la reducción del área licenciada o la ampliación de la misma con áreas lindantes al proyecto.*

5. Cuando el proyecto, obra o actividad cambie de autoridad ambiental competente por efecto de un ajuste en el volumen de explotación, el calado, la producción, el nivel de tensión y demás características del proyecto.
 6. Cuando como resultado de las labores de seguimiento, la autoridad identifique impactos ambientales adicionales a los identificados en los estudios ambientales y requiera al licenciario para que ajuste tales estudios.
 7. Cuando las áreas objeto de licenciamiento ambiental no hayan sido intervenidas y estas áreas sean devueltas a la autoridad competente por parte de su titular.
 8. Cuando se pretenda integrar la licencia ambiental con otras licencias ambientales.
 9. Para el caso de proyectos existentes de exploración y/o explotación de hidrocarburos en yacimientos convencionales que pretendan también desarrollar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en yacimientos no convencionales siempre y cuando se pretenda realizar el proyecto obra o actividad en la misma área ya licenciada y el titular sea el mismo, de lo contrario requerirá adelantar el proceso de licenciamiento ambiental de que trata el presente decreto.
- Este numeral no aplica para los proyectos que cuentan con un plan de manejo ambiental como instrumento de manejo y control, caso en el cual se deberá obtener la correspondiente licencia ambiental.*
- ...

Por último, debe tenerse presente, el régimen de transición que se prevé en el artículo 2.2.2.3.11.1. del Decreto 1076 de 2015: “Régimen de transición. El régimen de transición se aplicará a los proyectos, obras o actividades que se encuentren en los siguientes casos:

1. Los proyectos, obras o actividades que iniciaron los trámites para la obtención de una licencia ambiental o el establecimiento de un plan de manejo ambiental o modificación de los mismos, continuarán su trámite de acuerdo con la norma vigente en el momento de su inicio.
No obstante los solicitantes que iniciaron los trámites para la obtención de una licencia ambiental, el establecimiento de un plan manejo ambiental, y cuyo proyecto, obra o actividad no se encuentran dentro del listado de actividades descritos en los artículos 8 y 9 de esta norma, podrán solicitar a la autoridad ambiental competente la terminación del proceso, en lo que le fuera aplicable.
2. Los proyectos, obras o actividades, que de acuerdo con las normas vigentes antes de la expedición del presente decreto, obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones de carácter ambiental que se requerían, continuarán sus actividades sujetos a [os términos, condiciones y obligaciones señalados en los actos administrativos así expedidos.
3. Los proyectos, obras o actividades que en virtud de lo dispuesto en el presente decreto no sean de competencia de las autoridades que actualmente conocen de su evaluación o seguimiento, deberán ser remitidos de manera inmediata a la autoridad ambiental competente para los efectos a que haya lugar. En todo caso esta remisión no podrá ser superior un (1) mes.

PARÁGRAFO 1. *En los casos antes citados, las autoridades ambientales continuarán realizando las actividades de control y seguimiento necesarias, con el objeto de determinar el cumplimiento de las normas ambientales. De igual forma, podrán realizar ajustes periódicos cuando a ello haya*

lugar, establecer mediante acto administrativo motivado las medidas de manejo ambiental que se consideren necesarias y/o suprimir las innecesarias...”

V. CONCLUSIONES

Conforme con la normatividad ambiental, se han reglamentado las siguientes modalidades de licencia ambiental: (1) Ordinaria, (2) Única, (3) Global para proyectos de explotación de hidrocarburos y de minería y (4) 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, señalando que la normatividad ambiental vigente solo contempla la (3) y (4) ya mencionadas.

En concordancia con el principio de legalidad, los proyectos, obras y actividades que hayan tramitado y obtenido la licencia ambiental ordinaria o la licencia ambiental única, en su momento bajo el régimen del Decreto 1753 de 1994, y se encuentren vigentes, por tratarse de situaciones consolidadas bajo un régimen legal anterior, deben ser respetadas.

En cuanto a los ajustes que se requieran realizar a los actos administrativos que han otorgado licencia ambiental, las autoridades ambientales en el ejercicio de control y seguimiento ambiental podrán requerir dichos ajustes al titular de la respectiva licencia ambiental para lo cual deberá tener en cuenta las diferentes modalidades de licencia ambiental, los casos que den lugar a la modificación de la licencia ambiental y con observancia del régimen de transición, vigente en el Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.3.11.1. parágrafo 1, que faculta a la autoridad ambiental efectuar los ajustes cuando a ello haya lugar mediante acto administrativo motivado las medidas de manejo ambiental que se consideren necesarias y/o suprimir las innecesarias.

El presente concepto se expide 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 Oficia Asesora Jurídica

Elaboró- Carmen Lucia Pérez Rodríguez- Asesora –

Revisó- Myriam Amparo Andrade Hernández-Asesora Coordinadora Grupo de conceptos y normatividad biodiversidad

