

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

Bogotá D.C.,

Señora
PAOLA PEREA
ing.paoperea@gmail.com
 Carrera 30 No. 10-06
 Sincelejo - Sucre

		
	Al responder por favor cite este número 13002024E2025385	
	Fecha Radicado: 2024-07-11 16:52:48	
	Código de Verificación: c877a	Folios: 9
	Radicador: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

ASUNTO: Respuesta a solicitud – Radicado No. 2024E1024027 del 16 de mayo de 2024. Solicitud concepto sobre potestad de las Corporaciones Autónomas Regionales para imponer medidas de compensación ambiental en permiso de ocupación de cauce.

Respetada señora Perea,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear 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

Una vez revisados los pronunciamientos emitidos con anterioridad por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentran el Radicado No. 13002023E2035745 del 17 de octubre de 2023, relacionados con la temática consultada.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

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

- **La 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.

“(…) ARTÍCULO 23. NATURALEZA JURÍDICA. *Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.*

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

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

2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

(...)

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)

- El Decreto-Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”, dispone:

“(…) **ARTÍCULO 42.-** Pertenecen a la nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio Nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos.

(...)

CAPÍTULO II. OCUPACIÓN DE CAUCES

ARTÍCULO 102.- Quien pretenda construir obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua, deberá solicitar autorización.

ARTÍCULO 103.- Para establecer servicios de turismo, recreación o deporte en corrientes, lagos y demás depósitos de aguas de dominio público, se requieren concesión o asociación. (EXEQUIBLE).

ARTÍCULO 104.- La ocupación permanente de playas solo se permitirá para efectos de navegación. La transitoria requerirá permiso exceptuada la que se verifique para pesca de subsistencia.

ARTÍCULO 105.- Serán aplicables a la ocupación de cauces de corrientes y depósitos de agua las normas del capítulo I de este Título.

(...)

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

TÍTULO VIII. DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS AGUAS Y CAUCES. CAPÍTULO ÚNICO. FACULTADES DE LA ADMINISTRACIÓN

ARTÍCULO 155.- Corresponde al Gobierno:

a) Autorizar y controlar el aprovechamiento de aguas y la ocupación y explotación de los cauces (...).

(Subraya fuera de texto)

- La Ley 1333 de 2009, "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones" en relación con las medidas de compensación, en su artículo 31 dispone:

"(...) **ARTÍCULO 31. MEDIDAS COMPENSATORIAS.** La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad (...).

- El Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en relación con 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".

(...)

ARTÍCULO 2.2.2.3.1.3. 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, 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; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones 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 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.

El uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental.

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

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.

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 (...)"

III. ASUNTO PARA TRATAR:

La Señora PAOLA PEREA solicitó a este Ministerio la emisión de una respuesta en relación con la siguiente pregunta:

"(...) ... ¿las Corporaciones Autónomas Regionales tienen libremente la potestad de imponer compensaciones ambientales sin algún tipo de medida, aunque la actividad que se desarrolle sea de mínima afectación del medio ambiente?"

En anterior interrogante, lo hago basándome en los siguientes hechos:

1. Soy ingeniera especialista en gerencia ambiental, tengo 3 años de experiencia dedicándome a la parte ambiental en los proyectos de infraestructura vial. Actualmente, hago parte de un consorcio bajo el cargo de Profesional Ambiental.

2. Actualmente, el consorcio tiene 8 permisos otorgados por CARSUCRE, en los cuales se impusieron medidas de compensación ambiental de siembra de 5.563 árboles en 6,5 hectáreas en total, lo cual nos pareció en su momento algo "exagerado" en algunas resoluciones, ya que, el proyecto está rehabilitando Box Culvert que de alguna manera ayudan a la población evitando inundaciones, por otro lado, en ciertos tramos, solo se intervienen máximo 5 estructuras, en la cual las compensaciones ascienden entre 416 y 640 siembra de árboles, correspondientes a 1 hectárea. **Cabe aclarar que no se está haciendo aprovechamiento forestal, por lo que solo se solicitaron permisos de ocupación de cauce (...)"**

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

De acuerdo con el concepto emitido por esta Oficina Asesora Jurídica mediante el Radicado No. 13002023E2035745 del 17 de octubre de 2023, se expuso:

"(...) 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.

¹ Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.3.1.1.

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

En concordancia con el concepto emitido por esta oficina en el año 2016², 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 2015³, por tanto, estos proyectos podrán estar sujetos a las medidas de compensación que sean definidas por la Autoridad Ambiental en la licencia.

(Subrayado fuera de texto original)

- **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.

- **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 Urbanos⁴.

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 (...).

De lo expuesto se concluye que, por regla general, 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,

² concepto 8140-E2-2016-033757 del 20 de diciembre de 2016

³ Ibidem. Artículo 2.2.2.3.2.1.

⁴ Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.1.1.7.24

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

c) cuando se presente un aprovechamiento forestal único de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público.

Ahora bien, la peticionaria no hace aclaración si el supuesto jurídico consultado sobre las medidas compensatorias contenidas en un permiso de ocupación de cauce, este se encuentra implícito en una licencia ambiental otorgada para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que así se requiera de acuerdo con el Decreto 1076 de 2015, y con ello, la autorización para el uso, aprovechamiento y/o afectación del recurso natural. Solo hace referencia que el permiso de ocupación de cauce no se encuentra enmarcado con aprovechamiento forestal.

De manera general el ordenamiento ambiental, en lo que corresponde a los permisos de ocupación de cauces regula que, cuando se determine la construcción de obras hidráulicas que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua o cuando se trate de la ocupación permanente o transitoria del cauce, playas o lechos, se requiere tramitar la solicitud del permiso aludido.

Tratándose de una autorización para la construcción de obras hidráulicas y/o de ocupación de cauce, de acuerdo con lo previsto en los artículos 2.2.3.2.12.1., 2.2.3.2.19.1., 2.2.3.2.19.6. y 2.2.3.2.20.3. del Decreto 1076 de 2015, la autoridad ambiental como administradora del medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro del área de su jurisdicción, puede establecer las condiciones para la defensa, conservación o recuperación de las aguas y sus lechos o cauces, lo que implica determinar medidas, acciones u obligaciones sobre práctica de conservación y utilización de aguas o sus cauces; pues en dicho permiso se deben incluir “los estudios, planos y presupuesto de las obras y trabajos necesarios para la conservación o recuperación de las aguas y sus lechos o cauces, acompañados de una memoria, planos y presupuesto deben ser sometidos a aprobación y registro por la Autoridad Ambiental competente”.

V. CONCLUSIONES

De lo expuesto en el presente documento se puede concluir lo siguiente:

1. Por regla general, las medidas de compensación ambiental son procedentes en: a) aquellos proyectos, obras o actividades en que se requiera contar con licencia ambiental, b) cuando proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal y c) cuando se presente un aprovechamiento forestal único de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público.
2. Para el caso de los proyectos que requieren contar con licencia ambiental, estos han sido definidos por el ordenamiento jurídico, indicando que únicamente deben contar con esta licencia el listado de proyectos, obras o actividades relacionados en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del Decreto 1076 de 2015, por tanto, estos proyectos podrán estar sujetos a las medidas de compensación que sean definidas por la Autoridad Ambiental en la licencia correspondiente.
3. De acuerdo con la normatividad ambiental vigente y tratándose del permiso de ocupación de cauce, la autoridad ambiental como administradora del medio ambiente y los recursos naturales renovables dentro del área de su jurisdicción, **puede establecer las condiciones para la defensa, conservación o recuperación de las aguas y sus lechos o cauces, lo que implica determinar medidas, acciones u obligaciones sobre práctica de conservación de aguas y utilización de aguas o sus cauces**; pues en dicho permiso se deben incluir “los estudios, planos y presupuesto de las obras y trabajos necesarios para la conservación o recuperación de las aguas y sus lechos o cauces, acompañados de una memoria, planos y presupuesto deben ser sometidos a aprobación y registro por la Autoridad Ambiental competente”. Lo anterior, de acuerdo

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

con lo previsto en los artículos 2.2.3.2.12.1., 2.2.3.2.19.1., 2.2.3.2.19.6. y 2.2.3.2.20.3. del Decreto 1076 de 2015.

El presente concepto se expide a solicitud de la señora PAOLA PEREA, con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, 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,



GERMÁN RICARDO SIERRA BARRERA
Jefe (E) Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Paola Andrea Yáñez Quintero – Abogada Contratista Grupo Conceptos OAJ

Revisó: Carmen Lucía Pérez Rodríguez – Coordinadora (E) Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ

