




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 13002024E2035791	
	Fecha Radicado: 2024-09-12 17:58:52	
	Código de Verificación: 99f14	Folios: 14
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor

JULIÁN ANDRÉS SÁNCHEZ FIGUEROA

nacionaldemineria@hotmail.com

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Permiso de ocupación de cauce otorgado que se sobrepone con Título Minero. Radicado No. 2024E1036242

Respetado señor Sánchez Figueroa:

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 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. Dentro del marco de la ley ambiental, cuáles son las facultades que otorga la ley a la autoridad ambiental frente a un caso de minería ilegal y cuál es el procedimiento administrativo que debe desplegar la autoridad ambiental, sin perjuicio de las facultades otorgadas a la autoridad minera y a los alcaldes municipales.

2. En el evento en que sobre un título minero (para la explotación de materiales de arrastre) debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional y con Licencia Ambiental vigente, se sobre ponga una obra de carácter público, contratada por una entidad pública (UNGRD) en modalidad de contratación directa, bajo la figura de la calamidad pública y teniendo en cuenta que la obra fuere dirigida a mitigar el eventual trasvase de un río para evitar inundaciones, ¿es obligatorio que la autoridad ambiental notifique al titular minero de la expedición del otorgamiento de permiso de ocupación de cauce? ¿cuál es el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario que obliga a la autoridad ambiental a notificar el acto administrativo que otorga el permiso de ocupación de cauce?

3. En el entendido en que la eventual obra pública tendría fines de prevención del riesgo y desastres, ¿La autoridad del riesgo podría expedir permisos para ocupar cauce de río sin previa autorización de la autoridad ambiental? ¿se podría iniciar obra con el solo tramite (sin que este fuere autorizado por la autoridad ambiental)

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

de ocupación de cauce de río? ¿cuáles son los requisitos ambientales legales para poder intervenir y ocupar el cauce de un río que se sobrepone con un título minero?

4. ¿La autoridad de gestión de riesgo (UNGRD) tiene facultades para expedir permisos de intervención y ocupación de cauce de río? ¿cuál es el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario que obliga a la autoridad ambiental a notificar el acto administrativo que otorga el permiso de ocupación de cauce?

5. En caso en que la obra pública, se iniciare sin permiso de ocupación de cauce e intervención del río, ¿la autoridad ambiental debe iniciar proceso sancionatorio ambiental? ¿cuál es el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta?

6. ¿Existe dentro del marco jurídico ambiental y de gestión del riesgo y desastre, alguna norma jurídica que le permita a la entidad contratante y/o a sus contratistas a usar (provecho en favor de la obra) los materiales pétreos yacentes dentro del área de un título minero, sin necesidad del beneplácito del titular minero? ¿Cuál es el fundamento constitucional, jurisprudencial, legal y reglamentario de su respuesta?

7. ¿En el evento en que la obra pública “de carácter permanente” se sobreponga parcialmente sobre el área de un contrato de concesión previamente existente e inscrito en el registro minero nacional y que goce de licencia ambiental aprobada, ¿Es necesaria la notificación del permiso de ocupación y/o intervención del cauce de río al titular minero? ¿Es necesaria la notificación de la realización de la obra a la autoridad minera nacional? ¿puede oponerse el titular minero a la construcción de la obra pública sobre el área contratada por la autoridad minera y el concesionario? ¿cuál es el fundamento constitucional, jurisprudencial y reglamentario que soporta su respuesta?


8. ¿Cuáles son los derechos que obtiene un beneficiario del permiso de ocupación de cauce de río?

9. ¿Cuáles son las normas técnicas y jurídicas que regulan el permiso de ocupación de cauce de río?

10. ¿El permiso de ocupación de cauce de río, que llegare a ser expedido por la autoridad ambiental, faculta a la entidad contratante o a sus contratistas para usar los materiales pétreos en favor de la obra pública (gaviones y colchogaviones) dirigida a mitigar el trasvase de río, en zona concesionada por la autoridad minera sin contar con el aval o permiso del titular minero?

11. ¿Debe la autoridad del riesgo Obtener previamente (estudios y documentos previos en contratación estatal) el permiso de ocupación de cauce o se puede iniciar obra sin la necesidad del referido permiso ante la autoridad ambiental?

12. Teniendo en cuenta que el material pétreo que se llegare a usar en la obra pública va a beneficiar y salvaguardar el patrimonio, la integridad y la vida dentro del marco de calamidad pública de los habitantes de los municipios beneficiados con la obra y teniendo en cuenta que los materiales pétreos van a quedar fijos dentro del área concesionada, es decir, que solo se usarán para la elaboración de colcho gaviones (objeto del eventual contrato de obra pública) es obligatorio pagar al titular minero el valor de esos materiales pétreos?

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

13. ¿teniendo en cuenta que la obra pública (de carácter permanente) que se sobreponga con un título minero inscrito en el registro minero nacional, podrían afectar el área contratada? ¿podría Afectar la licencia ambiental? ¿podría Afectar la licencia minera? ¿podría afectar los recursos y las reservas del título minero?

14. Por último, y dentro del contexto de lo aquí señalado (gestión de riesgo y calamidad pública), existe norma jurídica que le permita a la entidad del riesgo contratante y/o a los eventuales contratistas, prescindir del permiso de ocupación de cauce?

Lo anterior, dentro del contexto que la obra pública del riesgo tendría una duración aproximada de cinco (5) meses, razón por la cual es necesario recalcar que no se trata de usar materiales pétreos de forma excepcional, sino del uso de forma sucesiva por el término del eventual contrato.”

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Esta Oficina Asesora Jurídica en concepto 1300-E2-2022-003940 del 15 de marzo de 2022 se pronunció sobre la necesidad de contar con autorizaciones ambientales en una declaratoria de calamidad pública o eventos de emergencia.

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

Las siguientes normas son relevantes para abordar las preguntas planteadas por el solicitante:

Constitución Política de Colombia de 1991


“Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

“Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Asimismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

Decreto-Ley 2811 de 1974, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

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

“Artículo 123. En obras de rectificación de cauces o de defensa de los taludes marginales, para evitar inundaciones o daños en los predios ribereños, los interesados deberán presentar los planos y memorias necesarios.”

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

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 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

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;

(...)


11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos; (...)

“Artículo 55. De las Competencias de las Grandes Ciudades. Los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 habitantes serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente.”

“Artículo 103. Del apoyo de las Fuerzas Armadas. Las Fuerzas Armadas velarán en todo el territorio nacional por la protección y defensa del medio ambiente y los recursos naturales renovables y por el cumplimiento de las normas dictadas con el fin de proteger el patrimonio natural de la nación, como elemento integrante de la soberanía nacional.

La Armada Nacional tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones de control y vigilancia en materia ambiental y de los recursos naturales, en los mares y zonas costeras, así como la vigilancia, seguimiento y evaluación de los fenómenos de contaminación o alteración del medio marino”.

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

Ley 768 de 2002, por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

“Artículo 13. Competencia ambiental. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.”


Ley 1333 de 2009 modificada y adicionada la Ley 2387 del 25 de julio de 2024, correspondiente al procedimiento sancionatorio ambiental, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 1. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y lo ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Parágrafo. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas y sancionatorias. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa, en los términos establecidos en la presente Ley, la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.”

“Artículo 2. Facultad a prevención. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Parques Nacionales Naturales de Colombia; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Entidades territoriales, y demás centros urbanos de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 o la norma que lo modifique o sustituya, las delegaciones de asuntos ambientales de la Armada Nacional, el Ejército Nacional, la Fuerza Área Colombiana y la Policía Nacional, quedan investidos de facultades de prevención. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.

Parágrafo 1. En todo caso las sanciones deberán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, o por la autoridad ambiental con jurisdicción en donde ocurrió la infracción ambiental cuando el proyecto, obra o actividad no esté sometido a un instrumento de control y manejo ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio.

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

Parágrafo 2. Para el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, las autoridades que poseen la facultad a prevención deberán realizar periódicamente procesos de capacitación y conocimiento sobre la aplicabilidad de este artículo al interior de las mismas.

Decreto Ley 3572 de 2011, por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones, compilado en el Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible:

“Artículo 1.1.2.1.1 Funciones. Parques Nacionales Naturales de Colombia, ejercerá las siguientes funciones:

7. Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Parques Nacionales Naturales y emitir concepto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades que afecten o puedan afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a actividades permitidas por la Constitución y la ley.”

Decreto Ley 3573 de 2011, por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones:

“Artículo 3° 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.”

Ley 1617 de 2013, modificado por la **Ley 2082 de 2021** por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.


TÍTULO V
DISPOSICIONES ESPECÍFICAS RESPECTO DE LOS DISTRITOS DE BARRANQUILLA, BUENAVENTURA,
CARTAGENA DE INDIAS Y SANTA MARTA

“Artículo 124. Competencia ambiental. La competencia ambiental deberá ceñirse a lo consagrado en los artículos 79 y 80 de la Constitución. El Concejo Distrital, a iniciativa del alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política creará un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en la jurisdicción del distrito, (...)”

Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En materia de Licenciamiento Ambiental.

“Artículo 2.2.2.3.1.4. Para el desarrollo de obras y actividades relacionadas con los proyectos de explotación Minera y de hidrocarburos, la autoridad ambiental competente otorgará una licencia ambiental global, que abarque toda el área de explotación que se solicite.

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

En este caso, para el desarrollo de cada una de las actividades y obras definidas en la etapa de hidrocarburos será 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 que una vez presentado, el interesado podrá iniciar la ejecución de las obras y actividades, que serán objeto de control y seguimiento ambiental.

La licencia ambiental global para la explotación minera comprenderá la construcción, montaje, explotación, beneficio y transporte interno de los correspondientes minerales o materiales”

En cuanto al **Seguimiento de Licencias Ambientales:**

“SECCIÓN 9

CONTROL Y SEGUIMIENTO

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.

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

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.

Parágrafo 1. *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 parágrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa.

Parágrafo 2. *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 3. *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.”*

Respecto del permiso de Ocupación de Cauce

“Artículo 2.2.3.2.12.1. Ocupación. La construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización, que se otorgará en las condiciones que establezca la Autoridad Ambiental competente. Igualmente se requerirá permiso cuando se trate de la ocupación permanente o transitoria de playas.

La Dirección General Marítima y Portuaria otorgará estas autorizaciones o permisos en las áreas de su jurisdicción, de acuerdo con lo establecido en el Decreto-ley 2324 de 1984, previo concepto de la Autoridad Ambiental competente.

Cuando el Ministerio Transporte deba realizar operaciones de dragado o construir obras que ocupen los cauces de ríos o lagos con el fin de mantener sus condiciones de navegabilidad, no requerirá la autorización a que se refiere este capítulo, pero deberá cumplir lo establecido por el artículo 26 del Decreto-ley 2811 de 1974, y los mecanismos de coordinación que establezca la autoridad ambiental competente conjuntamente con el citado Ministerio para garantizar la protección de las aguas, cauces y playas.”

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 2.2.3.2.19.1. Obras hidráulicas. Al tenor de lo dispuesto por el artículo 119 del Decreto-ley 2811 de 1974, las disposiciones de esta sección tienen por objeto promover, fomentar, encauzar y hacer obligatorio el estudio, construcción y funcionamiento de obras hidráulicas para cualquiera de los usos del recurso hídrico y para su defensa y conservación, sin perjuicio de las funciones, corresponden al Ministerio de Obras Públicas.”

“Artículo 2.2.3.2.19.5. Aprobación de planos y de obras, trabajos o instalaciones. Las obras, trabajos o instalaciones a que se refiere la presente sección, requieren dos aprobaciones:

a) La de los planos, incluidos los diseños finales de ingeniería, memorias técnicas y descriptivas, especificaciones técnicas y plan de operación; aprobación que debe solicitarse y obtenerse antes de empezar la construcción de las obras, trabajos e instalaciones;

b) La de las obras, trabajos o instalaciones una vez terminada su construcción y antes de comenzar su uso, y sin cuya aprobación este no podrá ser iniciado.”

“Artículo 2.2.3.2.19.16. Construcción de obras. Aprobados los planos y memorias técnicas por la Autoridad Ambiental competente los concesionarios o permisionarios deberán construir las obras dentro del término que se fije; una vez construidas las someterá a estudio para su aprobación.


IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Se dará respuesta a los interrogantes planteados por el solicitante agrupando aquellas que tienen un contenido similar:

- Dentro del marco de la ley ambiental, cuáles son las facultades que otorga la ley a la autoridad ambiental frente a un caso de minería ilegal y cuál es el procedimiento administrativo que debe desplegar la autoridad ambiental, sin perjuicio de las facultades otorgadas a la autoridad minera y a los alcaldes municipales.**

Respecto a los casos de Minería Ilegal, así como cualquier actuación que dañe o afecte los recursos naturales y el medio ambiental, la Ley 1333 de 2009, modificada y adicionada por la ley 2387 de 2024, establece que el Estado es el titular de la **potestad sancionatoria en materia ambiental** y lo ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Adicionalmente, el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, modificada y adicionada por la Ley 2387 de 2024, **faculta a prevención** y habilita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Parques Nacionales Naturales de Colombia: las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Entidades territoriales, y demás centros urbanos de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 55 y 66 de la Ley 99 de 1993 o la norma que lo modifique o sustituya, las delegaciones de asuntos ambientales de la Armada Nacional, el Ejército Nacional, la Fuerza Área Colombiana y la Policía Nacional, quedan investidos de facultades 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

prevención, para que impongan y ejecuten las medidas preventivas consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de esta.

Finalmente, el procedimiento que se seguirá será el contemplado en la ley 1333 de 2009 modificada y adicionada por la Ley 2387 de 2024, lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones judiciales y administrativas que adelanten otras autoridades.

2. En el evento en que sobre un título minero (para la explotación de materiales de arrastre) debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional y con Licencia Ambiental vigente, se sobre ponga una obra de carácter público, contratada por una entidad pública (UNGRD) en modalidad de contratación directa, bajo la figura de la calamidad pública y teniendo en cuenta que la obra fuere dirigida a mitigar el eventual trasvase de un río para evitar inundaciones, ¿es obligatorio que la autoridad ambiental notifique al titular minero de la expedición del otorgamiento de permiso de ocupación de cauce? ¿cuál es el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario que obliga a la autoridad ambiental a notificar el acto administrativo que otorga el permiso de ocupación de cauce?

7. ¿En el evento en que la obra pública “de carácter permanente” se sobreponga parcialmente sobre el área de un contrato de concesión previamente existente e inscrito en el registro minero nacional y que goce de licencia ambiental aprobada, ¿Es necesaria la notificación del permiso de ocupación y/o intervención del cauce de río al titular minero? ¿Es necesaria la notificación de la realización de la obra a la autoridad minera nacional? ¿puede oponerse el titular minero a la construcción de la obra pública sobre el área contratada por la autoridad minera y el concesionario? ¿cuál es el fundamento constitucional, jurisprudencial y reglamentario que soporta su respuesta?


Todo permiso, autorización y licencia ambiental debe ser notificado al solicitante de este, en los términos establecidos en la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, esta Cartera Ministerial le informa que es la Autoridad Ambiental, la competente para verificar que se cumplan los requisitos, condiciones, y términos exigidos por la normatividad ambiental vigente, así como las particularidades que obran en los expedientes ambientales de su competencia.

Adicionalmente, de acuerdo con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, previamente citadas, las Autoridades Ambientales cuentan con facultades de control y seguimiento de los instrumentos ambientales por ellos expedidos, que les permiten imponer medidas adicionales a las inicialmente establecidas en caso de ser requeridas.

Por lo que será la Autoridad Ambiental quien determine la necesidad o no de notificar cualquier actuación de acuerdo con el análisis de las condiciones y casos particulares sobre los instrumentos de su competencia.

3. En el entendido en que la eventual obra pública tendría fines de prevención del riesgo y desastres, ¿La autoridad del riesgo podría expedir permisos para ocupar cauce de río sin previa autorización de la autoridad

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

ambiental? ¿se podría iniciar obra con el solo tramite (sin que este fuere autorizado por la autoridad ambiental) de ocupación de cauce de río? ¿cuáles son los requisitos ambientales legales para poder intervenir y ocupar el cauce de un río que se sobrepone con un título minero?

4. ¿La autoridad de gestión de riesgo (UNGRD) tiene facultades para expedir permisos de intervención y ocupación de cauce de río? ¿cuál es el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario que obliga a la autoridad ambiental a notificar el acto administrativo que otorga el permiso de ocupación de cauce?

11. ¿Debe la autoridad del riesgo Obtener previamente (estudios y documentos previos en contratación estatal) el permiso de ocupación de cauce o se puede iniciar obra sin la necesidad del referido permiso ante la autoridad ambiental?


14. Por último, y dentro del contexto de lo aquí señalado (gestión de riesgo y calamidad pública), existe norma jurídica que le permita a la entidad del riesgo contratante y/o a los eventuales contratistas, prescindir del permiso de ocupación de cauce?

Dando respuesta a los interrogantes planteados en las preguntas 3, 4, 11 y 14 le informamos que la facultad para otorgar las concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales se encuentra asignada en el numeral 9 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 a las Corporaciones Autónomas Regionales, en el artículo 66 ibidem a los Grandes Centros Urbanos conforme, en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 a los Establecimientos Públicos de los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, en el artículo 124 de la Ley 1617 de 2013 al Distrito de Buenaventura, en el numeral 7 del artículo 1.1.2.1.1 del Decreto-Ley 3572 de 2011 a Parques Nacionales Naturales de Colombia , y en el numeral 1 del artículo 3 del Decreto 3573 de 2011 a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA.

En el caso particular del permiso de ocupación de cauce conforme el artículo 2.2.3.2.12.1. del Decreto 1076 de 2015 la Dirección General Marítima y Portuaria otorgará estas autorizaciones o permisos en las áreas de su jurisdicción, de acuerdo con lo establecido en el Decreto-ley 2324 de 1984, previo concepto de la Autoridad Ambiental competente.

Sobre la competencia para conceder concesiones, permisos, autorizaciones o licencias ambientales a cargos de los integrantes del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo, entre estos, la Unidad de Gestión de Riesgos de Desastres, encontramos que ni en la normatividad ambiental ni en la Ley 1523 de 2012 les otorga dicha competencia, estando esta competencia en cabeza exclusiva de las entidades mencionadas anteriormente.

Por otra parte, es importante indicar que para poder intervenir y ocupar el cauce de un río se debe contar con el permiso de ocupación de cauce y para ello, conforme el artículo se 2.2.3.2.19.5. del Decreto 1076 de 2015, se deben presentar ante la autoridad ambiental competente para aprobación los planos, incluidos los diseños finales de ingeniería, memorias técnicas y descriptivas, especificaciones técnicas y plan de operación, aprobación que debe obtenerse antes de empezar la construcción de las obras, trabajos e instalaciones. Valga aclarar que la normatividad no establece unos requisitos diferentes cuando se trata de un permiso de ocupación de cauce de un río que se sobrepone con un título minero.

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

Ahora bien, se debe analizar si cuando se está ante una declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia se elimina la obligatoriedad de contar con las autorizaciones ambientales establecidas en la ley, para dar respuesta a este interrogante se reitera lo manifestado por esta Oficina Asesora Jurídica en el concepto 1300-E2-2022-003940 del 15 de marzo de 2022 donde se indicó:

“La existencia de una declaratoria de calamidad pública o evento de emergencia, no constituye en sí mismo en un eximente de la necesidad de dar cumplimiento a las normas ambientales, particularmente en todo lo relacionado con la necesidad de obtener las autorizaciones ambientales previas que en cada caso correspondan, tales como la licenciamiento ambiental que podría hacerse exigible para ciertos proyectos o los permisos por uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables que eventualmente puedan llegar a requerirse para el desarrollo de actividades tales como el uso de agua, la generación de vertimientos, la generación de emisiones, la ocupación de cauces, el aprovechamiento forestal o el aprovechamiento de la fauna.

(...)

Por vía de excepción y a partir de circunstancias que solo pueden ser analizadas frente a cada caso concreto, razones de fuerza mayor o caso fortuito podrían hacer justificables ciertas intervenciones de carácter inmediato y puntual en los recursos naturales renovables. Así lo prevé, a manera de ejemplo, el artículo 2.2.3.2.19.10 del Decreto 1076 de 2015 en lo relacionado con la ocupación de cauces, previendo en todo caso el deber de informar a la autoridad ambiental en un término perentorio.


(...)

La viabilidad del inicio de las obras de contingencia debe entenderse definida por una multiplicidad de factores, entre los que puede hacerse necesario mencionar el grado de urgencia y la valoración de los impactos ambientales asociados a la intervención. Sobre esta base, por regla general y en concordancia con la respuesta brindada a la primera pregunta, debe afirmarse que la declaratoria de emergencia y calamidad no se constituye en un eximente de la obligación de obtener permisos de ocupación de cauce, aprovechamientos forestales, licencias ambientales, entre otras autorizaciones.”

Adicional a lo anterior, también se debe tener en cuenta que el Presidente de la República en virtud de lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia puede declarar estados de emergencia cuando ser presentan eventos de grave calamidad pública y podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, caso en el que podrían presentarse modificaciones a la normatividad ambiental mencionada y habría que aplicarse lo allí establecido por el término de su vigencia.

5. En caso en que la obra pública, se iniciare sin permiso de ocupación de cauce e intervención del río, ¿la autoridad ambiental debe iniciar proceso sancionatorio ambiental? ¿cuál es el fundamento Constitucional, Jurisprudencial, Legal y Reglamentario de su respuesta?

Es la autoridad ambiental a quien le corresponde determinar o no el inicio de un proceso sancionatorio ambiental, de conformidad a lo contemplado en la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024.

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

6. ¿Existe dentro del marco jurídico ambiental y de gestión del riesgo y desastre, alguna norma jurídica que le permita a la entidad contratante y/o a sus contratistas a usar (provecho en favor de la obra) los materiales pétreos yacentes dentro del área de un título minero, sin necesidad del beneplácito del titular minero? ¿Cuál es el fundamento constitucional, jurisprudencial, legal y reglamentario de su respuesta?

10. ¿El permiso de ocupación de cauce de río, que llegare a ser expedido por la autoridad ambiental, faculta a la entidad contratante o a sus contratistas para usar los materiales pétreos en favor de la obra pública (gaviones y colchogaviones) dirigida a mitigar el trasvase de río, en zona concesionada por la autoridad minera sin contar con el aval o permiso del titular minero?

12. Teniendo en cuenta que el material pétreo que se llegare a usar en la obra pública va a beneficiar y salvaguardar el patrimonio, la integridad y la vida dentro del marco de calamidad pública de los habitantes de los municipios beneficiados con la obra y teniendo en cuenta que los materiales pétreos van a quedar fijos dentro del área concesionada, es decir, que solo se usarán para la elaboración de colcho gaviones (objeto del eventual contrato de obra pública) es obligatorio pagar al titular minero el valor de esos materiales pétreos?

En atención a las preguntas 6, 10 y 12, relacionadas con el uso de materiales pétreos, se debe indicar que el permiso de ocupación de cause no contempla la autorización del uso de materiales pétreos, así como tampoco se encuentra contemplada la autorización para su uso en las normas de gestión de riesgos y de desastres.


8. ¿Cuáles son los derechos que obtiene un beneficiario del permiso de ocupación de cauce de río?

El permiso de ocupación de cauce otorgado por la autoridad ambiental competente otorga al beneficiario el derecho y el deber de ejecutar la obra que ocupe el cauce de una corriente o depósito de agua en las condiciones exactas en que fue otorgado, esto es, conforme los planos, diseños finales de ingeniería, memorias técnicas y descriptivas, especificaciones técnicas y plan de operación que deben ser aprobados de forma previa a la operación y ejecutadas dentro del término que se fije tal como lo establece el artículo 2.2.3.2.19.16. del Decreto 1076 de 2015.

No obstante, por Decreto Ley 2811 de 1974, artículo 49, establece que *“Las prioridades referentes a los diversos usos y al otorgamiento de permisos, concesiones o autorizaciones sobre un mismo recurso, serán señaladas previamente, con carácter general y para cada región del país, según necesidades de orden ecológico, económico y social. Deberá siempre tenerse en cuenta la necesidad de atender a la subsistencia de los moradores de la región, y a su desarrollo económico y social.”*

Adicionalmente, se prevé en el artículo 68 del referido Decreto ley establece que *“El concesionario o el titular de permiso de uso de recursos naturales renovables de dominio público, estará obligado a soportar, sin indemnización, las limitaciones, servidumbres y demás restricciones sobre los bienes que aproveche, impuestas por motivos de utilidad pública o interés social, mediante ley o convención.”*

Por lo anterior, el uso del recurso concesionado no se entiende como absoluto, pues queda supeditado a las necesidades de subsistencia, priorizaciones del recurso según las condiciones que en que se encuentren a manera de ejemplo– Fenómeno del niño- y adicionalmente, se le obliga al concesionario a soportar limitaciones o restricción en el bien y condiciones del bien concesionado por motivos de utilidad pública o intereses social.

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

9. ¿Cuáles son las normas técnicas y jurídicas que regulan el permiso de ocupación de cauce de río?

Las normas que regulan el permiso de ocupación de cauce se encuentran contenidas en el Decreto Ley 2811 de 1974. A manera general se citan artículo 102 al 105 y artículos 119 a 131 y en el Decreto 1076 de 2015, artículos 2.2.3.2.12.1. al 2.2.3.2.12.3. y artículos 2.2.3.2.19.1. al 2.2.3.2.19.17.

13. ¿teniendo en cuenta que la obra pública (de carácter permanente) que se sobreponga con un título minero inscrito en el registro minero nacional, podrían afectar el área contratada? ¿podría Afectar la licencia ambiental? ¿podría Afectar la licencia minera? ¿podría afectar los recursos y las reservas del título minero?

Respecto a la presente, atendiendo lo establecido en el Decreto 1076 y las competencias de las Autoridad Ambientales en el marco de Licenciamiento Ambiental, es la Autoridad Ambiental (Corporaciones Autónomas Regionales o ANLA) quien determine si podría existir afectación o no de la licencia ambiental en razón a las obras publicas a realizar.

V. CONCLUSIONES

No atenemos a las consideraciones y normativas expuestas previamente.

El presente concepto se expide a solicitud de **JULIÁN ANDRÉS SÁNCHEZ FIGUEROA**, 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

Proyectó: Jenny Marisel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ

Diana Ramírez Canaria, Abogada Contratista OAJ

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández – Coordinadora Grupo de Normas y Conceptos en Biodiversidad