

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.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 3 8 0 7 3	
	Al responder por favor citese este número 13002024E2038073	
	Fecha Radicado: 2024-09-27 12:15:21	
	Codigo de Verificación: 06615	Folios: 5
Radicador: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0	
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

JAVIER RODRIGUEZ

Vía Vereda Minas

Gachantivá – Boyacá

Cel: 3185550996

Email: javihers@yahoo.com

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO, DERECHO DE PETICIÓN DE RADICADO 2024E1039794 “SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN”.

Cordial saludo Señor Rodríguez:

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando 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 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. ANTECEDENTES JURIDICOS

Para dar respuesta a la consulta, es necesario tener en cuenta las siguientes fuentes constitucionales y legales nacionales e internacionales.

- **Constitución política de 1991**
- **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.”*
- **Ley 1333 de 2009** *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*
- **Decreto 1076 de 2015** *Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*

II. ASUNTO A TRATAR:

(...)Las Corporaciones Autónomas Regionales, tienen la potestad de solicitar en el Seguimiento a las Licencias Ambientales Estudios de Recursos y Reservas minerales para los títulos mineros en ejecución (SIC)? y para los cuales obra PTO aprobado y con Licencia Ambiental?.

Es posible que la corporación imponga una medida preventiva porque asegura (sin estudios de soporte) que no hay reservas en un río?. y a su vez solicita estudio de Recursos y Reservas (SIC) para la Licencia 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

Es posible que se imponga una medida preventiva a un título minero por la falta de una señalización que indique la profundidad de excavación de la explotación en el lecho de un río?

Es posible que se imponga una medida preventiva por falta de allegar la certificación de la empresa que (recoje, traslada y dispone) los residuos (SIC) peligrosos?

III. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Las Corporaciones Autónomas Regionales de conformidad a lo establecido en el artículo 23 de la ley 99 de 1993 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 hidro geográfica, 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.”*

Estas entidades son la concreción material del principio según el cual, el manejo ambiental del país debe ser descentralizado, democrático y participativo (Art. 1 Núm. 12, L. 99/93), de allí que una de las características más relevantes de su naturaleza jurídica es necesariamente la autonomía establecida por el ordenamiento constitucional y legal para ejecutar con eficacia las funciones misionales dentro del espectro y cobertura territorial que también por ley se les asignó. (art. 31, L. 99/93).

Ahora bien, la autonomía de las corporaciones autónomas regionales CAR opera en materia administrativa u orgánica, financiera y patrimonial y política y funcional, en particular la sentencia C-145/21, precisa:

“(…) La autonomía de las CAR tiene preponderantemente tres facetas: orgánica, financiera y funcional. La autonomía orgánica implica que, a pesar de que para algunos efectos las CAR son consideradas entidades del orden nacional, no “están adscritas a ningún ministerio ni hacen parte de ningún sector administrativo” y tampoco “están sujetas a control de tutela ni a otros mecanismos estrictos de control administrativo que permitan a la autoridad central revocar o variar sus decisiones”. La autonomía financiera, por su parte, consiste en la facultad que ostentan dichos organismos para percibir, gestionar y administrar sus bienes y rentas propias, tales como el recaudo del porcentaje ambiental del impuesto predial, las tasas, las contribuciones de valorización, el porcentaje de las indemnizaciones, las multas, etc., (art. 46 de la Ley 99 de 1993). De otro lado, la autonomía funcional se concreta en la potestad de estas corporaciones de “exped[ir] regulaciones y fija[r] políticas ambientales en su jurisdicción en aspectos complementarios a los delineados por la autoridad central o no fijados por ésta”. (…)”

En este sentido, es importante aclarar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como rector del Sistema Nacional Ambiental –SINA, no ejerce una supervisión directa o control jerárquico sobre las Corporaciones Autónomas Regionales; las funciones de la cartera ministerial conforme a lo establecido en la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015 y demás normas concordantes tiene la función de coordinar y la política ambiental a nivel nacional, establecer normas y directrices generales de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables en el país

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

CONCLUSIONES

Respecto a la concreta sobre los apartados de la solicitud ya relacionada:

“¿Las Corporaciones Autónomas Regionales, tienen la potestad de solicitar en el Seguimiento a las Licencias Ambientales Estudios de Recursos y Reservas minerales para los títulos mineros en ejecución (sic)? y para los cuales obra PTO aprobado y con Licencia Ambiental ?”

Respuesta: La licencia ambiental es la herramienta administrativa creada por el Estado para concretar el principio de Desarrollo Sostenible (Art. 80, C.N./91), pues permite la ejecución de un proyecto susceptible de producir impactos, pero correlativamente, identifica con claridad las todas medidas que los mitiguen, compensen y subsanen. Con el otorgamiento de la licencia se dimensiona aún más el deber de la autoridad competente en hacerle seguimiento a las obligaciones que se impusieron como necesarias para no ocasionar daños al entorno, los ecosistemas y las mismas comunidades. Así las cosas, la autoridad tendrá plena autonomía para solicitarle al titular todos aquellos documentos que considere necesarios para asegurar que el proyecto cumpla con los estándares necesarios de la ya citada sostenibilidad.

La potestad específica de estudios relacionados con los recursos naturales no renovables, como los recursos y reservas minerales para títulos mineros corresponde a la Agencia Nacional de Minería ANM; ahora bien, conforme a lo establecido en la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales están facultadas para *“realizar el seguimiento actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de ambiental de las los recursos naturales no renovables, (...) esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental (...)”*.

En este sentido, se reitera, si la licencia ambiental otorgada por una CAR alude a un proyecto minero, o no siendo así, de todas maneras algún componente del mismo, necesita de una actividad de esta índole que haya quedado plasmada en el respectivo acto administrativo de otorgamiento, es legalmente viable y procedente, de acuerdo a su criterio valorativo, el requerimiento otros estudios adicionales -no necesariamente de orden ambiental- para verificar información y las condiciones establecidas en la licencia ambiental.

“Es posible que la corporación imponga una medida preventiva porque asegura (sin estudios de soporte) que no hay reservas en un río?. y a su vez solicita estudio de Recursos y Reservas para la Licencia Ambiental.”

Respuesta: La Ley 1333 de 2009 modificada en lo pertinente por la Ley 2387 de 2024 mediante la cual se estableció el proceso sancionatorio ambiental, invistió a las CARS de potestad de potestad sancionatoria, así como de la facultad para imponer medidas preventivas, que, a su juicio, se tornen necesarias a fin de neutralizar la ocurrencia de una conducta que de acuerdo con el sistema normativo pueda ocasionar daños al ambiente.

En principio, se contempla en el procedimiento de imposición de medidas preventivas la comprobación de los hechos por parte de la autoridad ambiental, este ejercicio debe suponer contar con evidencia técnica que

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

respalde en algún grado de certeza los hechos, de afectación o riesgo a bienes de protección ambiental. Es este planteamiento el que marca la diferencia entre el *principio de precaución* y las *medidas preventivas*.

Este principio consagrado en la Ley 99 de 1993 (art. 1.) determina que “cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.”,

A esto, la corte constitucional ha señalado que “el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos.

Ahora bien, la imposición de medidas preventivas de contenido ambiental han sido analizadas por la Corte Constitucional, quien a través de la Sentencia C-703 de 2010, entre otros aspectos, determinó lo siguiente:

- *No tienen el alcance de una sanción. Ostentan un carácter transitorio y pueden ser levantadas de oficio o a petición de parte al comprobar la desaparición de causas que la originaron.*
- *Sugiere un actuar inmediato de la autoridad para neutralizar las conductas que pongan en riesgo el ambiente.*
- *No admitir recurso resulta razonable y proporcional a la finalidad que se persigue con ellas.*
- *Su imposición no necesariamente conduce a una sanción.*
- *Su contenido no puede desbordar el objetivo buscado con las mismas.*

Así las cosas, aunque es claro que el acto administrativo que impone una medida preventiva no admite recurso por las razones ya expresadas, si es necesario que la parte considerativa del mismo, determine con suficiencia y claridad, las causas que llevan a la autoridad a imponerla, de acuerdo con los criterios e ineludibles contemplados en la normatividad antes referenciada.

“Es posible que se imponga una medida preventiva a un título minero por la falta de una señalización que indique la profundidad de excavación de la explotación en el lecho de un río?”

Es posible que se imponga una medida preventiva por falta de allegar la certificación de la empresa que (recoge (sic), traslada y dispone) los residuos (sic) peligrosos?

Respuesta: Frente a los dos últimos apartados, se determina que la imposición de una medida preventiva tiene por objeto medular:

Prevenir, impedir o evitar:

- *La continuación de la ocurrencia de un hecho*
- *Realización de una actividad*
- *La existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.*

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 igual manera, en consonancia con lo sentado por el tribunal de cierre constitucional, las medidas preventivas tienen las siguientes características:

- *Son de ejecución inmediata*
- *Tienen carácter preventivo y transitorio*
- *Surten efectos inmediatos*
- *Contra ellas no procede recurso alguno*
- *Se aplican sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.*

Frente al tipo de medidas preventivas, el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 2387 de 2024, enlista, no de forma taxativa, entre otras las siguientes:

1. *“Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.*
2. *Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de flora y fauna silvestres o acuática.*
3. *Suspensión e/el proyecto, obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje y los ecosistemas o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental; o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.*
4. *Realización de los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas”.*

Así entonces se reitera, que la Corporación Autónoma Regional, en cada caso concreto y particular, analizará si se cumplen los supuestos y criterios técnicos y jurídicos que le permitan ejercer la facultad a ella conferida por la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024. Si bien, contra el acto administrativo que impone una medida preventiva no procede recurso alguno, esta circunstancia no impide que el dueño del proyecto, obra o actividad pueda solicitarle formalmente a esa autoridad, el levantamiento de la medida al desaparecer las causas que la originaron, o bien, al considerar que aquella no es procedente.

De la anterior manera queda respondido su derecho de petición, esperando haber dejado claras las inquietudes planteadas.

Atentamente,

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGON
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jorge Iván Hurtado Mora – Contratista OAJ.
Revisó: Myriam Amparo Andrade H– Coordinadora del Grupo de Normas y Conceptos en Biodiversidad