

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.,

Señora
ANA PIÑEROS
anamaria8501@hotmail.com
Ciudad

		
	1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 4 7 3 7 7	
Al responder por favor cítese este número 13002024E2047377		
Fecha Radicado: 2024-11-27 09:40:36		
Codigo de Verificación: 5662a	Folios: 6	
Radicador: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0	
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Aplicación del artículo 35 del Decreto-Ley 19 de 2012 a los permisos otorgados para el uso de los recursos naturales renovables. Radicado No. 2024E1051659.

Respetada señora Piñeros:

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 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:

La siguiente es la consulta presentada por Usted ante esta Oficina Asesora Jurídica:

“La consulta que se formula tiene relación con este artículo del Decreto 0019 de 2012: "ARTÍCULO 35. Solicitud de renovación de permisos, licencias o autorizaciones. Cuando el ordenamiento jurídico permita la renovación de un permiso, licencia o autorización, y el particular la solicite dentro de los plazos previstos en la normatividad vigente, con el lleno de la totalidad de requisitos exigidos para ese fin, la vigencia del permiso, licencia o autorización se entenderá prorrogada hasta tanto se produzca la decisión de fondo por parte de la entidad competente sobre dicha renovación.

Si no existe plazo legal para solicitar la renovación o prórroga del permiso, licencia o autorización, ésta deberá presentarse cinco días antes del vencimiento del permiso, licencia o autorización, con los efectos señalados en el inciso anterior.”

para conocer cual (sic) es el criterio de la ordenadora ambiental en tratándose de la prórroga de permisos tales como: OCUPACIÓN DE CAUCE, APROVECHAMIENTO FORESTAL Y EXTRACCIÓN DE MATERIAL DE ARRASTRE, por los que el ordenamiento no fija a estos la opción de prórroga y/o renovación, y en ese sentido, cuando soy titular de uno de estos y tramité su prórroga ante la autoridad ambiental porque bien el plazo de su vigencia no fue suficiente, no alcancé a ejecutar la obra o actividad o se presentó alguna suspensión por fuerza mayor o caso fortuito, se puede afirmar la aplicabilidad extensiva del artículo 35 del aludido decreto entendiendo que su vigencia indefinida para el caso de dichos permisos, mientras se emite pronunciamiento o acto administrativo de fondo?”

II. 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 encuentra entre otros el siguiente pronunciamiento relacionado con radicado de salida OAJ-8140-E2-2016-029767 del 9 de noviembre de 2016.

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

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

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

ARTÍCULO 9.- *El uso de elementos ambientales y de recursos naturales renovables, debe hacerse de acuerdo con los siguientes principios:*

e.- Los recursos naturales renovables no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles, que al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público;

Artículo 55. *La duración del permiso será fijada de acuerdo con la naturaleza del recurso, de su disponibilidad de la necesidad de restricciones o limitaciones para su conservación y de la cuantía y clase de las inversiones, sin exceder de diez años. Los permisos por lapsos menores de diez años serán prorrogables siempre que no sobrepasen en total, el referido máximo.*

Expirado el término, deberá darse opción para que personas distintas de quien fue su titular, compitan en las diligencias propias para el otorgamiento de un nuevo permiso.

El permiso se otorgará a quien ofrezca y asegure las mejores condiciones para el interés público.

A la expiración del permiso no podrá su titular alegar derecho de retención por mejoras que hubiere realizado.

. (...)”

ARTÍCULO 132.- *Sin permiso, no se podrán alterar los cauces, ni el régimen y la calidad de las aguas, ni interferir su uso legítimo.*

Se negará el permiso cuando la obra implique peligro para la colectividad, o para los recursos naturales, la seguridad interior o exterior o la soberanía Nacional.

- La **Ley 99 de 1993**¹ estableció en Artículo 31, estableció que 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;

El Decreto 1076 de 2015, se establece lo siguiente:

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.

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

Artículo 2.2.3.2.1.1. Objeto. Para cumplir los objetivos establecidos por el artículo 2° del Decreto-ley 2811 de 1974, este decreto tiene por finalidad reglamentar las normas relacionadas con el recurso agua en todos sus estados, y comprende los siguientes aspectos:

- 1. El dominio de las aguas, cauces y riberas, y normas que rigen su aprovechamiento sujeto a prioridades, en orden a asegurar el desarrollo humano, económico y social, con arreglo al interés general de la comunidad.*
- 2. La reglamentación de las aguas, ocupación de los cauces y la declaración de reservas y agotamiento, en orden a asegurar su preservación cuantitativa para garantizar la disponibilidad permanente del recurso.*
- (...)*
- 5. Las condiciones para la construcción de obras hidráulicas que garanticen la correcta y eficiente utilización del recurso, así como la protección de los demás recursos relacionados con el agua.*
- 6. La conservación de las aguas y sus cauces, en orden a asegurar la preservación cualitativa del recurso y a proteger los demás recursos que dependan de ella. (...)*
- 8. Las causales de caducidad a que haya lugar por la infracción de las normas o por el incumplimiento de las obligaciones contraídas por los usuarios.*

Artículo 2.2.3.2.1.2. Preservación, manejo y uso de las aguas. La preservación y manejo de las aguas son de utilidad pública e interés social, el tenor de lo dispuesto por el artículo 1° del Decreto-ley 2811 de 1974:

En el manejo y uso del recurso de agua, tanto la administración como los usuarios, sean estos de aguas públicas o privadas, cumplirán los principios generales y las reglas establecidas por el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, especialmente los consagrados en los artículos 9 y 45 a 49 del citado Código.

“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”.

Decreto-Ley 19 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública

“Artículo 35. Solicitud de Renovación de Permisos, Licencias o Autorizaciones. *Cuando el ordenamiento jurídico permita la renovación de un permiso, licencia o autorización, y el particular la solicite dentro de los plazos previstos en la normatividad vigente, con el lleno de la totalidad de requisitos exigidos para ese fin, la vigencia del permiso, licencia o autorización se entenderá prorrogada hasta tanto se produzca la decisión de fondo por parte de la entidad competente sobre dicha renovación.*

Si no existe plazo legal para solicitar la renovación o prórroga del permiso, licencia o autorización, ésta deberá presentarse cinco días antes del vencimiento del permiso, licencia o autorización, con los efectos señalados en el inciso anterior.”

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

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Previo a analizar la terma de aplicabilidad de las prórrogas o renovaciones que plantea el artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, es importante tener presente que el Código de Recursos Naturales Decreto Ley 2811 de 1974, como norma especial prevé dentro de los principios que rigen el uso de los recursos naturales, que los mismos no se podrán utilizar por encima de los límites permisibles, que al alterar las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, produzcan el agotamiento o el deterioro grave de esos recursos o se perturbe el derecho a ulterior utilización en cuanto ésta convenga al interés público, así mismo en su artículo 55, señalo de forma expresa que en materia ambiental la duración del permiso no excederá de diez años. Los permisos por lapsos menores de diez años serán prorrogables siempre que no sobrepasen en total, el referido máximo.

Es así como el término inicial que determine la autoridad ambiental se fijará de acuerdo con la naturaleza del recurso, de su disponibilidad, de la necesidad de restricciones o limitaciones para su conservación y de la cuantía y clase de las inversiones, y sobre la base de esta administración será dable verificar en cada caso en concreto y conforme las disposiciones señaladas en el acto administrativo principal, el análisis de la Solicitud de Renovación de Permisos, Licencias o Autorizaciones de que trata el artículo 35 del Dec-Ley 19 de 2012.

Respecto al permiso de ocupación de cauce

Para el caso específico del permiso de ocupación de cauce encontramos que el artículo 2.2.3.2.12.1. del Decreto 1076 de 2015, señala que se otorgará en las condiciones que establezca la Autoridad Ambiental competente, en consecuencia, para efectos de determinar el término de duración del permiso, este será el fijado por la autoridad ambiental, así como podrá fijar un término dentro del cual se podrá realizar la solicitud de la prórroga del permiso.

No obstante, se tiene que la normativa actual no establece plazo legal para solicitar la renovación o prórroga del permiso de ocupación de cauce, razón por la cual se encuadra en el inciso dos del referido artículo 35 del Decreto - ley 19 de 2012, y el interesado deberá presentar cinco días antes del vencimiento del permiso con el lleno de la totalidad de requisitos exigidos para ese fin.

Respecto a aprovechamiento forestal

Para aprovechamientos forestales o *“extracción de productos de un bosque que comprende desde la obtención hasta el momento de su transformación”*, se adquieren mediante permiso o autorización, al respecto requiere según lo establecido en el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.1.1.7.1, presentación de solicitud ante Corporación competente que contenga “a) nombre del solicitante; b)ubicación del predio, jurisdicción, linderos y superficie; c)régimen de propiedad del área; d)especies, volumen, cantidad o peso aproximado de lo que se pretende aprovechar y uso que se pretende dar a los productos y e)mapa del área a escala según la extensión del predio (...)”.

Ahora bien, respecto al termino de vigencia, el literal i) del artículo 2.2.1.1.7.8 del Decreto 1076 de 2015, señala que este debe estar contenido en la Resolución de otorgamiento. Pese a lo anterior, es posible dentro del término otorgado por el acto administrativo que otorgó el referido permiso, realizar solicitud de prórroga del plazo establecido para realizar el aprovechamiento forestal sin que el plazo supere los diez (10) años, en concordancia con lo establecido en el Decreto 2811 de 1974, que su artículo 55 dispuso lo siguiente, veamos:

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

“la duración del permiso será fijada de acuerdo con la naturaleza del recurso, de su disponibilidad, de la necesidad de restricciones o limitaciones para su conservación y de la cuantía y clase de las inversiones, sin exceder de diez años. Los permisos por lapsos menores de diez años serán prorrogables siempre que no sobrepasen, en total el referido máximo.”

Al respecto el artículo 2.2.1.1.7.10. del Decreto 1076 de 2015, establece que “(...) cuando se den por terminadas las actividades de aprovechamiento de bosques naturales o de productos de la flora silvestre, bien sea por vencimiento del término, por agotamiento del volumen o cantidad concedida, por desistimiento o abandono, la Corporación efectuará la liquidación definitiva, previo concepto técnico, en el cual se dejará constancia del cumplimiento de los diferentes compromisos adquiridos por el usuario.

Mediante providencia motivada la Corporación procederá a requerir el cumplimiento de las obligaciones no realizadas. Cuando se constate el óptimo cumplimiento de las obligaciones se archivará definitivamente el expediente; en caso contrario, se iniciará el correspondiente proceso sancionatorio...”

Desprendiéndose de lo anterior que será la Autoridad Ambiental competente, la encargada de analizar si le es aplicable el artículo 35 del Decreto Ley 19 de 2012, atendiendo las condiciones del permiso o autorización inicialmente otorgado, atendiendo si se trata de un aprovechamiento forestal único, persistente, de bosque natural o de árbol aislado, los individuos inicialmente autorizados para su aprovechamiento (disponibilidad) y el periodo inicialmente otorgado en el instrumento ambiental.

Al respecto, es importante recordar que los artículos 54 y 55 del Decreto-Ley 2811 de 1974, señalan que podrá otorgarse permiso para el uso temporal de los recursos naturales renovables y que su duración dependerá de la naturaleza del recurso, de su disponibilidad, de la necesidad de restricciones o limitaciones para su conservación y de la cuantía y clase de las inversiones, sin que pueda exceder de diez años y contempla la posibilidad de la prórroga de estos permisos cuando son otorgados por lapsos menores de diez años **pero no podrán sobrepasar ese término.**

Actividades de extracción de material de arrastre

Ahora bien, es de precisar que, para realizar **actividades de extracción de material de arrastre**, además de los instrumentos contemplados en la Ley 685 de 2001², ahora bien, en materia de ordenamiento ambiental, quien pretenda realizar actividades extractivas requiere del instrumento ambiental contemplado en el Decreto 1076 de 2015, denominado Licencia Ambiental.

Al respecto, el artículo 2.2.2.3.1.3. de la norma antes referida, establece que 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.

² Ley 685 de 2001 “Por medio del cual se expide el Código de Minas y se toman otras determinaciones”

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

Adicionalmente, refiere que 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, por lo que el aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental³.

El artículo en referencia también señala que 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. En ese orden la referida actividad está sujeta a trámite de licenciamiento ambiental, bajo las normas propias que lo regulan sobre la cual no es predicable el referido artículo 35 del Decreto - Ley 19 de 2012.

V. CONCLUSIONES

Conforme lo expuesto, se tiene que las disposiciones relativas a aprovechamiento forestal y permisos de *ocupación de cauce* se prevé la posibilidad de la prórroga de estos permisos por lapsos menores de diez años, y que en ningún caso podrán sobrepasar ese término, es decir, en ese caso concreto la normativa señala el término máximo para prórrogas. Sin embargo, no establece plazo legal para solicitar la renovación o prórroga, razón por la cual se encuadraría en el inciso dos del referido artículo 35 del Decreto - ley 19 de 2012, y el interesado podría elevar Solicitud de Renovación de Permisos, Licencias o Autorizaciones de que trata la referida normativa dentro de los cinco días antes del vencimiento del permiso. No obstante, debe tenerse en cuenta que la solicitud se presente con el lleno de la totalidad de requisitos exigidos para ese fin, y en cada caso concreto se debe valorar las disposiciones señaladas en el acto administrativo principal, y que conforme al artículo 55 del Decreto ley 2811 de 1974, en materia ambiental la duración del permiso no excederá de diez años.

El presente concepto se expide a solicitud de **ANA PIÑEROS**, 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 Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ
Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández – Asesora Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - OAJ

³ **Decreto 1076 de 2015. “Artículo 2.2.2.3.5.1. Del estudio de impacto ambiental (EIA).** El estudio de impacto ambiental (EIA) es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera. Este estudio deberá ser elaborado de conformidad con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales de que trata el artículo 14 del presente decreto y los términos de referencia expedidos para el efecto...”