

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

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor citese este número 13002025E2000128	
	Fecha Radicado: 2025-01-03 16:13:04	
	Código de Verificación: fa235	Folios: 7
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Doctor

**FREDY ANGARITA PEREZ**

Profesional Especializado - SRCA

**CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA – CAM**

[fredyangularita@cam.gov.co](mailto:fredyangularita@cam.gov.co)

Cra. 1 No. 60-79

Neiva – Huila

**ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO.** Aclaración normativa respecto al Artículo 2.2.2.5.4.2. del Decreto 1076 de 2015 respecto a “Actividades de Mejoramiento en Proyectos de Infraestructura de Transporte,” **Radicado 2024E1051740.**

Doctor Angarita Pérez, reciba un cordial saludo,

Atendiendo 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 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

Sin antecedente

#### II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

Para efectos de resolver la presente consulta se tendrán en cuenta los siguientes instrumentos normativos y reglamentos sobre la materia Artículo 50 de la Ley 99 de 1993, Decreto 3573 de 2011 y Decreto 1076 de 2015.

#### III. ASUNTO A TRATAR:

El Profesional Fredy Angarita de la Corporación Autónoma Regional Del Alto Magdalena - CAM, solicitó a este Ministerio, la emisión de un concepto relacionado a continuación de manera textual:

*“(…) Me dirijo a usted para realizar una consulta sobre el capítulo 5 del Decreto 1076 de 2015, titulado*

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

*"Actividades de Mejoramiento en Proyectos de Infraestructura de Transporte," en el artículo 2.2.2.5.4.2.*

*"Sin licencia ambiental." En el PARÁGRAFO que indica lo siguiente "En todo caso, cuando de manera particular y en el desarrollo de un proyecto específico de infraestructura, el titular considere que una actividad puede ser considerada como un mejoramiento este deberá solicitar previamente pronunciamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA. Para el efecto el titular deberá allegar un documento en el que de acuerdo con los impactos que la actividad pueda generar, justifique las razones por las cuales la ejecución del mismo no genera deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje."*

*La consulta es la siguiente: dado que las actividades de mejoramiento quedaron reglamentadas tanto para la competencia del ANLA como para las Corporaciones Autónomas Regionales, en la parte que indica "deberá solicitar previamente pronunciamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA", ¿cuándo la competencia de la licencia ambiental recaiga en una Corporación Autónoma Regional, se podrá elevar la consulta a estas corporaciones o solo se podrá elevar la consulta ante el ANLA en las actividades de mejoramiento? (...)"*

#### IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

A efectos de atender la consulta presentada, se procede a abordar las siguientes normas que rodean el asunto, para luego resolver el interrogante planteado:

En un primer momento, tenemos el artículo 50 de la Ley 99 de 1993, el cual expresa lo 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.”

Posteriormente, se expidió el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, donde se estableció el concepto y alcance de licencia ambiental en los siguientes términos:

**“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.

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

*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.*

*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.*

**PARÁGRAFO .** *Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no podrán otorgar permisos, concesiones o autorizaciones ambientales, cuando estos formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)."*

Ahora bien, respecto a las competencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, frente a proyectos de obras públicas y específicamente en la red vial nacional, el Decreto 1076 de 2015, estableció:

**“ARTÍCULO 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).** *La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:*

(...)

8. *Ejecución de obras públicas:*

8.1. *Proyectos de la red vial nacional referidos a:*

- a) *La construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma;*
- b) *La construcción de segundas calzadas; **salvo lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2.2.2.5.1.1 del presente Decreto.***
- c) *La construcción de túneles con sus accesos.”* (Subraya y negrilla fuera de texto)

Por su parte, respecto a las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, frente a proyectos en la red vial secundaria y terciaria, el Decreto 1076 de 2015 establece:

**“ARTÍCULO 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales.** *Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.*

7. *Proyectos en la red vial secundaria y terciaria:*

- a) *La construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma;*

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

b) La construcción de segundas calzadas; **salvo lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo del artículo 2.2.2.5.1.1. del presente Decreto.**

c) La construcción de túneles con sus accesos.” (Subraya y negrilla fuera de texto)

Ahora bien, una vez abordado lo anterior, resulta pertinente hacer referencia a la naturaleza jurídica y las razones de creación de la Autoridad Nacional de Licencia Ambientales – ANLA, al respecto el Decreto 3573 de 2011<sup>1</sup>, señala que la misma fue creada atendiendo la necesidad de contar con un organismo técnico con autonomía administrativa y financiera que se encargue del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales que contribuirá a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible.

Posición respaldada por la Corte Constitucional en Sentencia C-572 del 18 de julio de 2012 emitida por la Corte Constitucional, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, indica respecto a las facultades extraordinarias del Presidente de la Republica y la creación de la ANLA, lo siguiente:

“ ...

*En síntesis, efectuado el estudio normativo armónico y sistemático en precedencia, se dedujo clara y precisamente que la ley habilitante, 1444 de 2011, sí facultaba al efecto al Presidente de la República, existiendo la necesidad de contar con un organismo que se encargue “del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales que contribuirá a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible”, lo cual condujo a que válidamente emergiera la unidad administrativa especial del orden nacional denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998<sup>[12]</sup>, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica y haciendo parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.” (Subrayado fuera de texto)*

Así las cosas, de la remisión normativa realizada puede determinarse que:

Las competencias tanto de Corporaciones Autónomas Regionales – CAR como de Autoridad Nacional de Licencia Ambiental- ANLA, está expresamente delimitado en la norma. En lo que tiene que ver con proyectos de red vial, estableciendo que las Corporaciones conocerán de la red vial secundaria y terciaria, de conformidad a lo establecido en el numeral 7 del artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015 y la Autoridad Nacional de Licencia Ambiental – ANLA, conocerá de los proyectos de la red vial nacional conforme a lo referido en el numeral 8 del artículo 2.2.2.3.2.2. del Decreto 1076 de 2015.

En consecuencia y tratándose específicamente del Capítulo 5, Sección 1 del Decreto 1076 de 2015, que regula las actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte, la cual tiene por objeto:

“ ...

## CAPÍTULO 5

<sup>1</sup> **Decreto 3573 de 2011** “Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones”

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

## SECCIÓN 1

### ACTIVIDADES DE MEJORAMIENTO EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE

**ARTÍCULO 2.2.2.5.1. Objeto.** *El presente capítulo tiene por objeto establecer el listado de las actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte, acorde a los estudios elaborados por los Ministerios de Transporte y Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales:*

Estableciendo seguidamente, las Subsecciones 1. Modo Terrestre y Carreteable, 2. Modo Terrestre y Ferreo, y 3. Modo Acuático-Fluvial y Modo Acuático de Infraestructura Portuaria 4. Modo Aéreo, no obstante, para efectos de la consulta elevada en relación con actividades de infraestructura para carreteables el Decreto 1076 de 2015, señalo que:

La **Subsección 1. Literal A. Modo Terrestre-Carretero** señala:

**“ARTÍCULO 2.2.2.5.1.1. Modo Terrestre-Carretero,** *Las actividades que se listan a continuación que se desarrollen en infraestructura existente no requerirán licencia ambiental:*

(...)

20. *Las segundas calzadas, siempre y cuando se dé cumplimiento a lo dispuesto en el párrafo del presente artículo.*

**PARÁGRAFO 1.-** *La construcción de segundas calzadas, la construcción de túneles con sus accesos o la construcción de carreteras incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma requerirán de la expedición de la correspondiente licencia ambiental.*

**PARÁGRAFO 2.-** *No obstante, el párrafo anterior, las segundas calzadas podrán ser consideradas como actividades de mejoramiento, en aquellos eventos en que la autoridad ambiental así lo determine.*

*Para el efecto, el titular deberá allegar ante la autoridad ambiental competente un documento en el que de acuerdo con los impactos que éste pueda generar, justifique las razones por las cuales la ejecución del mismo no genera deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje. La autoridad ambiental en un término máximo de veinte (20) días hábiles contados a partir de la radicación de la solicitud deberá emitir, mediante oficio, el correspondiente pronunciamiento.”*

Al respecto también vale la pena traer lo referido en el párrafo del artículo **2.2.2.5.4.1.** del Decreto en cita el cual refiere:

**“PARÁGRAFO.-** *Las actividades listadas en el artículo 1 letra B. Modo Terrestre Férreo, letra C. Modo Acuático- Fluvial y de Infraestructura Portuaria- 11 Modo Acuático- Infraestructura Portuaria y*

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

*letra D. Modo Aéreo del presente Decreto, serán aplicables en las áreas o tramos del proyecto en los cuales no ha sido necesaria la licencia ambiental o no cuentan con un instrumento de manejo ambiental vigente.”*

A renglón seguido el Artículo 2.2.2.5.4.2. del Decreto 1076 de 2015. Sin licencia ambiental, objeto puntual de la consulta y que refiere:

**“ARTÍCULO 2.2.2.5.4.2. Sin licencia ambiental. Las actividades listadas, son aplicables a las áreas o tramos de proyectos que de acuerdo con la normativa vigente no están sujetos a las reglas sobre licenciamiento ambiental.**

**PARÁGRAFO.** *En todo caso, cuando de manera particular y en el desarrollo de un proyecto específico de infraestructura, el titular considere que una actividad puede ser considerada como un mejoramiento este deberá solicitar previamente pronunciamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA. Para el efecto el titular deberá allegar un documento en el que de acuerdo con los impactos que la actividad pueda generar, justifique las razones por las cuales la ejecución del mismo no genera deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.*

*La ANLA dentro de los treinta (30) días siguientes a la recepción de la solicitud determinará mediante oficio si la actividad corresponde a un mejoramiento.”*

Desprendiéndose de lo anterior, que el **Artículo 2.2.2.5.4.2. del Decreto 1076 de 2015 Sin Licencia Ambiental**, debe ser visto en concordancia y armonía con el restante articulado del Decreto 1076 de 2015, en donde como se refirió anteriormente el Capítulo 5 del Título 2, tiene por objeto establecer el listado de las actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte (modos terrestre, aéreo, férreo, entre otros), y que es acorde a los estudios elaborados por los Ministerios de Transporte y Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

En el dispone que la Autoridad Nacional de Licencia Ambiental – ANLA, es el ente facultado para emitir pronunciamiento respecto a si la actividad de infraestructura a desarrollar es de mejoramiento, si requiere o no licencia ambiental, esto con base en la información que para el efecto presente el titular del proyecto y que de acuerdo con los impactos que la actividad pueda generar, justifique las razones por las cuales la ejecución del mismo no genera deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

Esto además debe ser considerado en concordancia con el **Capítulo 6. Listado de cambios menores o ajustes normales en proyectos del sector de infraestructura de transporte, Sección 1. artículo 2.2.2.6.1.1. del Decreto 1076 de 2015**, en el cual se enlistan las actividades consideradas modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de los proyectos sometidos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental para el sector de infraestructura de transporte, en todos sus modos, que no requerirán adelantar trámite de modificación de la licencia ambiental o del plan de manejo ambiental

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

según se enuncie para cada modo, acorde a los estudios elaborados por los ministerios de transporte y ambiente y desarrollo sostenible, el cual establece como requisito un pronunciamiento previo - concepto de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

## V. CONCLUSIONES

Las competencias de Corporaciones Autónomas Regionales – CAR, así como de Autoridad Nacional de Licencia Ambiental- ANLA, está expresamente delimitado en la norma. Puntualmente en lo que tiene que ver con proyectos de red vial, se estableció que las Corporaciones conocerán de la red vial secundaria y terciaria, de conformidad a lo establecido en el numeral 7 del artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015 y la Autoridad Nacional de Licencia Ambiental – ANLA, conocerá de los proyectos de la red vial nacional conforme a lo referido en el numeral 8 del artículo 2.2.2.3.2.2. del Decreto 1076 de 2015.

Ahora bien respecto a modificaciones, cambios menores o necesidad de tramitar o no licencia ambiental, conforme al Decreto 1076 de 2015, y específicamente para el caso objeto de consulta respecto a "*Actividades de Mejoramiento en Proyectos de Infraestructura de Transporte,*" deben verse las disposiciones reglamentarias en la materia de manera armónica desprendiéndose del compendio normativo citado que la Autoridad Nacional de Licencia Ambiental – ANLA es la facultada para emitir pronunciamiento respecto a si la actividad de infraestructura a desarrollar es de mejoramiento, con base en la información que para el efecto presente el titular del proyecto y que de acuerdo con los impactos que la actividad pueda generar, justifique las razones por las cuales la ejecución del mismo no genera deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

Lo anterior, de conformidad a lo establecido en el Parágrafo del Artículo 2.2.2.5.4.2. así como el Artículo 2.2.2.6.1.1. del Decreto 1076 de 2015, previamente citados y demás normas concordantes en la materia.

El presente concepto se expide a solicitud del Dr. Fredy Angarita Pérez Profesional Especializado – SRCA de la Corporación Autónoma Regional Del Alto Magdalena – CAM, 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:** Diana Maritza Ramírez Canaria – Abogada Contratista Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - OAJ  
**Revisó:** Myriam Amparo Andrade Hernández - Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ