

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

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 0 2 3 7 8	
	Al responder por favor cítese este número <b>13002025E2002378</b>	
	Fecha Radicado: <b>2025-02-03 15:37:08</b>	
	Código de Verificación: <b>b1166</b>	Folios: <b>18</b>
Radicador: <b>Ventanilla Minambiente</b>	Anexos: <b>0</b>	
<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>		

Señor(a)

**CIRO ALFONSO CASTILLA LOBELO Y BIBIANA ROJAS CACERES**

Correos electrónicos: cialcalo@hotmail.com y bibirojascaceres@hotmail.com

**ASUNTO**

Consulta Jurídica - Creación del Ministerio de Ambiente, funciones. Licencia ambiental, régimen de transición, creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Proyecto hidroeléctrico Del Guavio. Radicado. 2025E1001764

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto.

**I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OFICINA ASESORA JURIDICA – OAJ**

Sobre el tema del asunto y consultados los archivos de esta Oficina, se encuentran entre otros los siguientes pronunciamientos sobre el tema de licencia ambiental, régimen de transición y competencias sobre el trámite de licencia ambiental: 1300-E2-034717 del 8 de noviembre de 2021, 13002022E2021939 del 9 de diciembre de 2022, 13002024E2023977 del 4 de julio de 2024.

**II ANTECEDENTES JURIDICOS**

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

Para resolver la consulta en estudio, son aplicables las normas relacionadas con el Decreto -Ley 2811<sup>1</sup> de 1974, Ley 99<sup>2</sup> de 1993, Decreto-Ley 3570<sup>3</sup> de 2011 modificado por el Decreto 1682 de 2017, Ley 1333<sup>4</sup> de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024, el Decreto -Ley 3573 de 2011<sup>5</sup> y el Decreto 1076<sup>6</sup> de 2015.

### III ASUNTO A TRATAR

Del escrito presentado, se citan las siguientes peticiones, a las cuales se dará la respuesta en su orden.

“Primero. -Desde que época fue creado el Ministerio y bajo que parámetros. Que funciones cumple”.

#### Respuesta

El Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) se creó por el legislador al expedir la Ley 99 de 1993, *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”*. (Subrayado fuera de texto).

El objeto de creación de este Ministerio se encuentra en el artículo 2 de la Ley 99 de 1993: *“Créase el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y*

<sup>1</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>4</sup> Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

<sup>6</sup> Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

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

*aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.*

*El Ministerio del Medio Ambiente formulará, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.*

*Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación”*

Las funciones asignadas al Ministerio del Medio Ambiente, se encuentran en el artículo 5 de la Ley 99 de 1993: *“Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

*1) Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;*

(...)

*45) Fijar, de común acuerdo con el Ministerio de Agricultura y con base en la mejor evidencia científica e información estadística disponibles, las especies y los volúmenes de pesca susceptibles de ser aprovechados en las aguas continentales y en los mares adyacentes, con base en los cuales el INPA expedirá los correspondientes permisos de aprovechamiento.*

Posteriormente, se han expedido normas cuyo objeto han sido la modificación de la estructura, objeto y funciones del Ministerio. Es así como la Ley 790<sup>7</sup> de 2002, dispuso en el artículo 4º que la formulación de políticas relativas al uso del suelo y ordenamiento urbano, agua potable y saneamiento básico, desarrollo territorial y urbano, así como la política habitacional integral necesaria para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política, serán funciones del Ministerio de Ambiente,

<sup>7</sup> *“Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades Extraordinarias al Presidente de la República”.*

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

Vivienda y Desarrollo Territorial, con fundamento en esta Ley se expide el Decreto-Ley 216<sup>8</sup> de 2003.

El Decreto-Ley 216 de 2003, consagra en el artículo 1º. *"Objetivos. El Ministerio De Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, tendrá como objetivos primordiales contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral"*.

En el artículo 2, de la norma en comento se señalan las funciones: *"Funciones. El Ministerio De Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, además de las funciones que le establece las Leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, ejercerá las siguientes:*

*1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, regulación, planes y programas en materia habitacional integral, de desarrollo territorial, agua potable y saneamiento básico, y ambiental, uso del suelo y ordenamiento territorial.*

(...)

*11. Las demás funciones asignadas por la Ley"*.

Asimismo, el legislador expidió la Ley 1444<sup>9</sup> de 2011 y con base en esta ley, se expidió el Decreto-Ley 3570 de 2011, *"Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible"*, modificado por el Decreto 1682 de 2017, normas que se encuentran vigentes.

El artículo 1, del Decreto-Ley 3570 de 2011, prevé lo siguiente: *" OBJETIVOS DEL MINISTERIO. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales*

<sup>8</sup>*"por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones"* norma derogada expresamente por el Decreto-ley 3573 de 2011 .

<sup>9</sup> *"Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones"*.

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

*renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.*

*El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.*

*Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación”.*

Seguidamente en el artículo 2, de la mencionada norma, se establece: “**FUNCIONES.** Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

*1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente.*

(...)

*19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto”.*

“Segundo. - El Ministerio del Medio Ambiente ha tenido que ver en algún momento con la expedición de Licencias Ambientales; o en su defecto, debe pasar informes a la entidad correspondiente de las afectaciones que las Empresas Privadas, Públicas o Mixtas le hacen al medio ambiente”.

### Respuesta

Para iniciar debemos acudir al tema de licencias ambientales que se regula en Título VIII de la Ley 99 de 1993, destacando el artículo 49, 50 y 52, así:

*Artículo. 49. —De la obligatoriedad de la licencia ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales*

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

*renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una licencia ambiental”.*

*El 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”.*

*Artículo 52 –“COMPETENCIA DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. El Ministerio del Medio Ambiente (**hoy conforme con el Decreto-Ley 3573 de 2011 es competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA**) otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental en los siguientes casos: (Negrilla fuera de texto).*

- 1. Ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos y construcción de refinerías.*
- 2. Ejecución de proyectos de gran minería.*
- 3. Construcción de presas, represas o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes.*
- 4. Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado.*
- 5. Construcción de aeropuertos internacionales.*
- 6. Ejecución de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales.*
- 7. Construcción de distritos de riego para más de 20.000 hectáreas.*
- 8. Producción e importación de pesticidas, y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales.*
- 9. Proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
- 10. Proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el numeral 19 del artículo 31 de la presente Ley.*
- 11. Transvase de una cuenca a otra de corrientes de agua que excedan de 2 mt<sup>3</sup>/segundo durante los períodos de mínimo caudal.*
- 12. Introducción al país de parentales para la reproducción de especies foráneas de fauna y flora silvestre que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida salvaje.*
- 13. Generación de energía nuclear.*

Los decretos expedidos para reglamentar el tema de licencias ambientales, desde la expedición del Decreto 1753 de 1994, 1728 de 2022, 1180 de 2003, 1220 de 2005, 2820 de 2010 y Decreto 2041 de 2014, este último compilado en el Decreto 1076 de

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

2015, en los mencionados decretos, se establecían los asuntos de competencia de este Ministerio para conocer y tramitar la licencia ambiental, a excepción del Decreto 2041 de 2014, compilado en el Decreto 1076 de 2015, en el que expresamente se señala que estas competencias están a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA.

Debe aclararse, que esta función de conocer, tramitar y otorgar licencia ambiental de la ANLA, esta atribuida desde la expedición de Decreto-Ley 3573 de 2011, que es la norma que crea la ANLA y el cual también se expide con fundamento en la Ley 1444 de 2011, es decir a partir de la creación de la ANLA, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no tiene atribuida la función de conocer, tramitar y otorgar o no la licencia ambiental, ya que como se mencionó la competencia se encuentra atribuida a la ANLA.

Es así como el Decreto-Ley 3573 de 2011, prevé en el 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.*

*2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales..."*

Adicionalmente, en el artículo 21 del Decreto-Ley 3573 de 2011, se contempla: "*ARTÍCULO 21. ENTREGA DE ARCHIVOS. Los archivos de los cuales sea el titular el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la entrada en vigencia del presente decreto, y que tengan relación con las competencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, deberán ser transferidos a esta entidad, en los términos señalados por la ley y acorde con las indicaciones que fijen el Secretario General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Director General Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.* (Subrayado fuera de texto).

Por lo anterior y conforme con las normas señaladas, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, no tiene la función para conocer, tramitar y otorgar o no la licencia ambiental que inicialmente se asignó al Ministerio del Medio Ambiente en el artículo 52 de la Ley 99 de 1993 y decretos reglamentarios, ya que la normas vigentes esto es el Decreto-Ley 3573 de 2011 y Decreto 1076 de 2015, atribuyen esta función a la ANLA, es decir a partir de su creación, es la encargada de continuar con el conocimiento de los proyectos obras y actividades sometidos a su conocimiento, conforme con el artículo 2.2.2.3.2.2 del Decreto 1076 de 2015, lo que implica que esta autoridad está facultada para realizar el ejercicio de evaluación, control y seguimiento ambiental de los asuntos encomendados.

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

“Tercero. - Si un proyecto está en curso y no le fue expedida una LICENCIA AMBIENTAL por no existir la ANLA y/o el Ministerio del Medio Ambiente, como controla esta entidad, que las condiciones medioambientales no se vean perjudicadas”.

### Respuesta

Debemos iniciar considerando que no todos los proyectos, obras o actividades requieren tramitar licencia ambiental, no obstante lo anterior, si para su ejecución se requiere usar, afectar o aprovechar recursos naturales renovables y el medio ambiente, se debe acudir a la legislación ambiental, como es el Decreto-Ley 2811 de 1974, *“Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”* norma vigente, que señala en el Título V- De los modos de adquirir derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público, destacamos del capítulo I, los artículos 50 y 51 que señalan: *“Artículo 50. Sin perjuicio de lo dispuesto especialmente para cada recurso, las normas del presente título regulan de manera general los distintos modos y condiciones en que puede adquirirse por los particulares el derecho de usar los recursos naturales renovables de dominio público”* *“Artículo 51. El derecho de usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación”*.

Estos temas que regula el Decreto-Ley 2811 de 1974<sup>10</sup>, han sido reglamentados por diferentes decretos, que se compilan en el Decreto 1076 de 2015.

Por otra parte, aquellos proyectos, obras o actividades que se encuentran sometidos a obtener licencia ambiental, se encuentran regulados como se señaló anteriormente por la Ley 99 de 1993 y los decretos reglamentarios, los cuales también han sido citados, reiterando que la norma vigente que reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993, es el Decreto 1076 de 2015.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el artículo 117 de la Ley 99 de 1993, dispone: *“ARTÍCULO 117. TRANSICIÓN DE PROCEDIMIENTOS. Los permisos y licencias concedidos continuarán vigentes por el tiempo de su expedición. Las actuaciones administrativas iniciadas continuarán su trámite ante las autoridades que asuman su competencia en el estado en que se encuentren. Las normas y competencias establecidas en la presente Ley, son de vigencia inmediata y se aplicarán una vez se expidan los correspondientes reglamentos cuando sean necesarios”*.

<sup>10</sup> Adicionalmente, el Decreto Ley 2811 de 1974, Artículo 27. Toda persona natural o jurídica, pública o privada, que proyecte realizar o realice cualquier obra o actividad susceptible de producir deterioro ambiental, está obligada a declarar el peligro presumible que sea consecuencia de la obra o actividad.

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

En consonancia con lo anterior, el Decreto 1076 de 2015, establece los asuntos que requieren licencia ambiental son los establecidos en los artículos 2.2.2.3.2.2<sup>11</sup> y 2.2.2.3.2.3<sup>12</sup>.

Igualmente, es relevante tener en cuenta el régimen de transición, que se ha observado desde el Decreto 1753 de 1994 (primer decreto reglamentario de la licencia ambiental) y que previó en el artículo 38, lo siguiente:

*"Régimen de Transición. Los proyectos, obras o actividades, que conforme a las normas vigentes antes de la expedición del presente Decreto, obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y autorizaciones de carácter ambientales que se requerían, podrán continuar, pero la autoridad ambiental competente podrá exigirles, mediante providencia motivada, la presentación planes de manejo, recuperación o restauración ambiental.*

*Los proyectos, obras o actividades que con anterioridad a la expedición de este Decreto, iniciaron todos los trámites tendientes a obtener los permisos, licencias, concesiones y autorizaciones de carácter ambiental exigidos por las leyes en ese momento vigentes, continuarán su trámite de acuerdo con las mismas y en caso de obtenerlos podrán adelantar el proyecto, obra o actividad, pero la autoridad ambiental podrá exigirles, mediante providencia motivada la presentación planes de manejo, recuperación o restauración ambiental. (Subrayado fuera de texto).*

*Los proyectos, obras o actividades que con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993 iniciaron actividades, no requerirán Licencia Ambiental. Tampoco requerirán Licencia Ambiental aquellos proyectos de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales que iniciaron actividades antes de la expedición del presente Decreto. Lo anterior no obsta para que dichos proyectos, obras o actividades cumplan con la normatividad ambiental vigente, excluido el requisito de obtener Licencia Ambiental...".*

<sup>11</sup> Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias ambientales-ANLA

<sup>12</sup> *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..."*

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

Por su parte el Decreto 1076 de 2015 (norma vigente) en el artículo 2.2.2.3.11.1. en su régimen de transición, señala lo siguiente:

*"Régimen de transición. El régimen de transición se aplicará a los proyectos, obras o actividades que se encuentren en los siguientes casos:*

*1. Los proyectos, obras o actividades que iniciaron los trámites para la obtención de una licencia ambiental o el establecimiento de un plan de manejo ambiental o modificación de los mismos, continuarán su trámite de acuerdo con la norma vigente en el momento de su inicio.*

*No obstante los solicitantes que iniciaron los trámites para la obtención de una licencia ambiental, el establecimiento de un plan manejo ambiental, y cuyo proyecto, obra o actividad no se encuentran dentro del listado de actividades descritos en los artículos 8 y 9 de esta norma, podrán solicitar a la autoridad ambiental competente la terminación del proceso, en lo que le fuera aplicable...*

*PARÁGRAFO 2. Los titulares de planes de manejo ambiental podrán solicitar la modificación de este instrumento ante la autoridad ambiental competente con el fin de incluir los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el proyecto, obra o actividad. En este caso, los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables serán incluidos dentro del plan de manejo ambiental y su vigencia iniciará a partir del vencimiento de los permisos que se encuentran vigentes..."* (subrayado fuera de texto).

Se tiene que el Plan de Manejo Ambiental, se encuentra definido en el artículo 2.2.2.3.1.1, del Decreto 1076 de 2015, así: *"Plan de Manejo Ambiental: Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.*

*El plan de manejo ambiental podrá hacer parte del estudio de impacto ambiental o como instrumento de manejo y control para proyectos obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición.* (Subrayado fuera de texto).

Por lo anterior, se tiene que existen proyectos obras o actividades que pueden tener: (1) licencia ambiental, (2) Plan de Manejo ambiental, de acuerdo con el régimen de transición, siendo este instrumento de manejo y control (3) Contar con la concesión,

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

permisos, autorizaciones ambientales, requeridos para usar, afectar o aprovechar los recursos naturales renovables y el medio ambiente, tramitados y otorgados por la autoridad ambiental competente.

“Cuarto. En el evento que las condiciones medioambientales se vean afectadas por un proyecto en curso y que se haya iniciado sin licencia ambiental por no haber existido la ANLA, el cual haya perjudicado y esté perjudicando el medio ambiente, en lo que tiene que ver con la topografía, el microclima, la fauna y la flora, entre otros aspectos más, que obligación tiene El Ministerio del Medio Ambiente al respecto”.

### Respuesta

Para lo anterior téngase en cuenta la respuesta anterior, en el sentido que desde la expedición de la Ley 99 de 1993 y hasta la creación de la ANLA (Decreto-Ley 3573 de 2011) este Ministerio fue la entidad encargada del conocimiento, trámite y seguimiento ambiental de los proyectos obras o actividades asignados que requieren licencia ambiental o se aplicaba el régimen de transición, a los cuales se establecía Plan de Manejo ambiental, según el caso y a partir de la creación de la ANLA es competencia de esta entidad el cumplimiento de dichas funciones.

Asímismo y conforme con el Decreto-Ley 2811 de 1974 y Decreto 1076 de 2105, existen los modos para acceder a los recursos naturales renovables y al medio ambiente, como son los permisos, concesiones, autorizaciones ambientales.

Por último, cabe recordar y conforme con la Carta Política de 1991, que el artículo 95 numeral 8, consagra: *"Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: 8) Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano";*

Lo señalado, que no solo las entidades de Estado se encuentran obligadas a proteger las riquezas naturales y los recursos naturales renovable y el medio ambiente, sino que concordante con la Carta Política de 1991, esta postula que cualquier persona que conozca de hechos que están perjudicando a la riqueza natural del territorio, sus recursos naturales renovables y el medio ambiente, tienen la obligación de velar por su protección, lo que puede conllevar a presentar las respectivas denuncias ante distintas autoridades competentes (Entidades territoriales, autoridades ambientales, organismos de control de Estado, etc) para que se adopten las medidas del caso y evitar que se continúe perjudicando estos elementos del territorio nacional.

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

“Quinto. El Ministerio del Medio Ambiente está obligado a visitar los proyectos que pueden estar afectando el medio ambiente y que no tengan licencias ambientales por no haber existido la ANLA al momento de iniciarse el mismo, para determinar lo propio con la permisión del mismo. De no ser así, a que entidad Gubernamental le corresponde hacer este seguimiento”.

### Respuesta

Para esta inquietud debe tenerse en cuenta las respuestas anteriores.

Se reitera, que los proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental, tal y como se señaló, son los casos enunciados en los artículos 2.2.2.3.2.2 (competencia de la ANLA) y 2.2.2.3.2.3 (competencia de corporaciones autónomas regional, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002) del Decreto 1076 de 2015, por lo tanto son estas autoridades ambientales, las encargadas por ley de realizar el control y seguimiento a los proyectos de su competencia.

Ahora bien, si un proyecto, obra o actividad se encuentra en ejecución y no cuenta con el instrumento de control y manejo ambiental que requiere (Licencia Ambiental, Plan de Manejo Ambiental, permisos, concesiones y autorizaciones ambientales, para el uso, aprovechamiento y afectación de los recursos naturales renovables y el medio ambiente) se estaría ante una infracción ambiental, asunto que es regulado por la Ley 1333 de 2009 *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*, modificada por la Ley 2387 de 2024, señalando que cualquier persona puede poner en conocimiento ante distintas autoridades, entre estas a los municipios, autoridades ambientales, organismos de control, sobre la posible infracción, estos sería presuntamente el hecho de no contar con instrumento de control ambiental requerido, lo anterior para adoptar las medidas y expedir las actuaciones administrativas respectivas.

“Sexto. - Es deber del Ministerio del Medio Ambiente exigir a una empresa, sea pública, privada o mixta, que mitigue y compense los daños medioambientales ocasionados con un proyecto que se inició sin licencia medioambiental por no haber existido la ANLA en su momento. De no ser así, a que entidad Gubernamental le corresponde esta obligación”.

### Respuesta

Tal y como se señaló en el tema anterior, en el caso planteado, si existe un proyecto que se encuentra en ejecución que no cuenta con instrumento de control y manejo ambiental (licencia ambiental, plan de manejo ambiental, permisos, autorizaciones ambientales) conforme con la norma ambiental vigente, será competencia de las

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

autoridades ambientales ya mencionadas y, según el proyecto puede tratarse de la ANLA o de la corporación autónoma regional, de Desarrollo Sostenible, grande centro urbano o autoridad ambiental creadas mediante la Ley 768 de 2002 y tal como se señaló la actuación administrativa a adelantar sería aplicar el procedimiento sancionatorio ambiental ante una infracción ambiental, regulado por la Ley 1333 de 2009 modificada por la Ley 2387 de 2024,

Estas normas, contemplan que deben agotarse las etapas de este procedimiento, respetando del debido proceso, para lo cual destacamos que el artículo 9 de la Ley 2387 de 2024, establece lo siguiente: *“Artículo 9. Dentro de los ochenta (80) días siguientes al vencimiento del término para presentar descargos o alegatos de conclusión, según sea el caso, la autoridad ambiental mediante acto administrativo motivado, declarará la responsabilidad del infractor e impondrá las sanciones y las medidas de Corrección y de compensación a las que haya lugar para la reparación del daño causado si fuere el caso. En caso de que no haya lugar a declarar la responsabilidad, la autoridad ambiental exonerará a los presuntos infractores, mediante acto administrativo motivado.*

*PARÁGRAFO. Si la decisión excede este periodo de tiempo, la autoridad deberá informar a la Procuraduría General de la Nación.*

Por lo anterior la autoridad competente, en caso de decidir que el infractor si es responsable, además de imponer sanción, podrá *“imponer las medidas de Corrección y de compensación a las que haya lugar para la reparación del daño causado si fuere el caso”*.

Se manifiesta que las investigaciones de carácter ambiental, son distintas a las investigaciones a cargo de otras autoridades administrativas y judiciales.

“Séptimo. - El Ministerio del Medio Ambiente ha hecho seguimiento al proyecto hidroeléctrico del GUAVIO, en lo que tiene que ver con el medio ambiente de la región, de ser así, que informes y conclusiones ha sacado y que determinación ha tomado. De no ser así, porque no lo ha hecho”.

### Respuesta

Consultado sobre el Proyecto Hidroeléctrico del Guavio<sup>13</sup>, se encuentra como antecedente, que cuando era competente el Ministerio de Ambiente, expidió la

<sup>13</sup> Página web que remite a la ANLA-<https://www.anla.gov.co/documentos.autos>, se encuentran publicaciones de actuaciones administrativas de la ANLA sobre el proyecto hidroeléctrica el Guavio. Entre otras actuaciones administrativas de la ANLA que se encuentran en la página WEB, está: (1) AUTO N° 001723 del 26 MAR. 2024- ANLA “Por el cual se inicia

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

Resolución 0221 del 21 de febrero de 2003, y estableció Plan de Manejo Ambiental para el proyecto “Operación de la Central Hidroeléctrica del Guavio”, localizado en la provincia del Guavio entre los municipios de Junín, Gama, Ubalá, Gachalá y Gachetá del departamento de Cundinamarca y adoptó otras medidas. Este antecedente se toma de los Autos publicados de la ANLA.

Ahora bien, en el expediente relacionado con el Proyecto Hidroeléctrico del Guavio, deben constar las actuaciones administrativas que expidió este Ministerio en desarrollo de la competencia asignada por la Ley 99 de 1993 (hasta la creación de la ANLA) así como las actuaciones administrativas que a la fecha haya expedido la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA en este asunto.

Se reitera que conforme con el Decreto-Ley 3573 de 2011 y Decreto 1076 de 2015, la autoridad ambiental competente del proyecto Hidroeléctrico del Guavio es la ANLA, quien debe adelantar las funciones encargadas, entre estas el control y seguimiento ambiental del proyecto.

Este Ministerio dará traslado a la ANLA, como entidad competente para atender su petición, conforme con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011.

“Octavo. - En caso que no le corresponda al Ministerio del Medio Ambiente hacerle seguimiento al proyecto hidroeléctrico del GUAVIO, en lo que tiene que ver con el medio ambiente, a que entidad o entidades le corresponde hacerlo y que informes ha recibido el Ministerio de esa o esas entidades”.

#### Respuesta

Se reitera lo anterior en el sentido que conforme con el Decreto-Ley 3573 de 2011, compete a la autoridad ambiental adelantar las funciones encargadas, entre estas ejercer el control y seguimiento ambiental del proyecto Hidroeléctrico del Guavio.

Se dará traslado a la ANLA, como entidad competente para atender su petición, conforme con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011.

“Noveno. -Que verificación o qué tipo de actividad ha realizado el Ministerio del Medio Ambiente, en lo que tiene que ver con los desgravadores o desarenaderos que está construyendo la Empresa ENEL en el proyecto

---

un trámite administrativo de evaluación de una solicitud de modificación de Plan de Manejo Ambiental y se adoptan otras determinaciones” (2) AUTO 006816 del 26 de AGOSTO de 2024- ANLA “POR EL CUAL SE ORDENA LA CELEBRACIÓN DE UNA AUDIENCIA PÚBLICA AMBIENTAL Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”

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

hidroeléctrico del GUAVIO. Si se realizó alguna actividad, que proceso se siguió en esa entidad, porque no se socializó ese nuevo proyecto con la Comunidad que se ve afectada con el mismo”.

### Respuesta

Teniendo en cuenta la anterior respuesta, se tiene que si el proyecto hidroeléctrico del Guavio, requiere de nuevas obras o actividades, el titular del instrumento de manejo y control ambiental, para este caso se trata del Plan de Manejo Ambiental, debe presentar la respectiva solicitud ante la autoridad ambiental competente, esto es la ANLA, para iniciar el trámite a que haya lugar, conforme con el Decreto 1076 de 2015.

Se procede a dar traslado a la ANLA, como entidad competente para atender su petición, conforme con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011.

“Décimo, - Si no se expidió Licencia ambiental a esos desgravadores o desarenaderos en el GUAVIO, porque no se hizo lo propio, desconocía el Ministerio del Medio Ambiente, esos proyectos novedosos que se están haciendo por parte de ENEL”.

### Respuesta

Sobre las solicitudes, trámites, y actuaciones administrativas sobre el proyecto el proyecto hidroeléctrico del Guavio, estas son de competencia de la ANLA, ya que como se ha manifestado a partir de la expedición del Decreto-Ley 3573 de 2011, la ANLA es la encargada de este asunto.

Por lo tanto, este Ministerio dará traslado a la ANLA, como entidad competente para atender su petición, conforme con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011.

“Decimoprimer. - En este momento en el que se encuentra la solicitud de expedición de licencia por parte de la ANLA, en lo que tiene que ver con el denominado proyecto de Bocatoma de la Represa del GUAVIO que se va a generar en el proyecto hidroeléctrico del GUAVIO, que se inició sin licencia medioambiental por no existir la ANLA, que participación ha tenido el Ministerio del Medio Ambiente, con respecto a las condiciones medioambientales que se puedan ver afectadas, más de lo que lo han sido: y que conclusiones ha sacado y que informes ha proyectado”.

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

## Respuesta

Como se viene señalando, la ANLA es la competente para conocer de las peticiones sobre el proyecto, es decir si un proyecto, obra o actividad requiere adelantar nuevas obras o actividades, como es el caso planteado del Proyecto hidroeléctrico del GUAVIO que cuenta con Plan de Manejo Ambiental, según los antecedentes, el titular debe presentar ante la ANLA la solicitud con los requisitos exigidos y esta autoridad por ser la competente es la llamada a tramitar y pronunciarse sobre la solicitud.

Se procede a dar traslado a la ANLA, como entidad competente para atender su petición, conforme con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011.

“Decimosegundo. - Conoce el Ministerio del Medio Ambiente, de primera mano, los daños al medio ambiente, en todos los sentidos, que ha ocasionado el proyecto hidroeléctrico del GUAVIO en esa región. Si es así, que informes y conclusiones ha sacado. De no ser así, porque no lo ha hecho. Y si es otra la entidad la que lo conoce o lo debe conocer, que informes ha recibido de esos entes, y porque no se han tomado cartas en el asunto”.

## Respuesta

De conformidad con lo manifestado anteriormente y dentro del marco legal, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no es la autoridad ambiental competente para hacer el control y seguimiento ambiental al proyecto hidroeléctrica El Guavio, como se ha dado a conocer a los peticionarios, esta función está a cargo de la autoridad ambiental competente, para el caso la ANLA, quien en el ejercicio de esta función, debe verificar el cumplimiento de las obligaciones, requisitos y condiciones que se han establecido al proyecto.

Es así, como el Decreto 1076 de 2015, en el artículo 2.2.2.3.9.1. estipula lo siguiente: *“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*

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

*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.*

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

*PARÁGRAFO 2o. 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 3o. 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”.*

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

Este Ministerio dará traslado a la ANLA, como entidad competente para atender su petición, conforme con el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011.

El presente concepto se expide a solicitud de CIRO ALFONSO CASTILLA LOBELO Y BIBIANA ROJAS CACERES 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

c.c.Rodrigo Elias Negrete Montes . Director de la ANLA – Correo electrónico: licencias@anla.gov.co -Carrera 13A #34-72, Bogotá.

Elaboró- Carmen Lucia Pérez Rodriguez- Asesora  
Revisó- Myriam Amparo Andrade Hernández-Asesora Coordinadora Grupo de conceptos y normatividad biodiversidad

