

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

Bogotá D.C.,

	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 1 3 2 3 7	
	Al responder por favor cite este número 13002025E2013237	
	Fecha Radicado: 2025-04-24 10:31:44	
	Codigo de Verificación: a14bd	Folios: 7
	Radicador: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor

HELMAN SOTO MARTINEZ

Secretario General

Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE

secretariageneral@cardique.gov.co

Bosque, Isla de Manzanillo. Trans. 52 No.16-190

Cartagena de Indias D.T. y C

ASUNTO: Consulta sobre la obligación o no de las Corporaciones Autónomas Regionales de solicitar permisos ambientales a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales para ejecutar obras establecidas en los Planes de Acción Institucionales - Radicado 2025E1012449 y 2025E1012434 del 12 de marzo de 2025

Cordial saludo secretario;

Teniendo en cuenta su escrito, 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 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

La petición es la siguiente:

1. Sobre la obligación o no de solicitar permisos ambientales:

“(…) ¿En qué casos específicos deben las CAR solicitar permisos, licencias o autorizaciones ambientales ante la ANLA para las actividades y obras desarrolladas en el marco de sus Planes de Acción? En este sentido, si se concluyera que las obras desarrolladas en el marco de los Planes de Acción de las CAR requieren licencia o demás permisos ambientales, ¿debe la propia CAR ser la responsable de adelantar el trámite o correspondería hacerlo al contratista que ejecute el proyecto, obra o actividad?

2. Sobre el alcance del concepto de beneficio en el uso de recursos naturales: ¿En qué condiciones se considera que la intervención de recursos naturales renovables por parte de las CAR constituye un beneficio para dichas entidades, y cuál es el alcance de ese beneficio conforme a la normativa ambiental? (…)”.

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

Respuesta

Para dar alcance al tema de licencia ambiental, permisos, concesiones y autorizaciones y la competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA, acudiremos al Decreto-Ley 3573 de 2011, al Decreto-Ley 2811 de 1974 y al Decreto 1076 de 2015.

El Decreto-Ley 3573 de 2001, norma que crea la ANLA, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 3o. 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...”

Por su parte, el Decreto-Ley 2811 de 1974, además de establecer normas para la protección, conservación y restauración de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, también dispuso que las personas podían acceder a estos recursos, es así como en su artículo 51, dispone: “El derecho de usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación”, estas formas de usar, aprovechar o afectar los recursos naturales renovables y el medio ambiente se encuentran reglamentados, y compilados en el Decreto 1076 de 2015.

Ahora bien, dentro de los instrumentos de manejo y control ambiental, tenemos la Licencia Ambiental, que se regula en el Título VIII de la Ley 99 de 1993, destacando los artículos 49 y 50 de esta ley, así:

“Artículo 49. LICENCIA AMBIENTAL. Requerirán Licencia ambiental para su ejecución los proyectos, obras o actividades, que puedan generar deterioro grave al medio ambiente, a los recursos naturales renovables o al paisaje, de conformidad con el artículo 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”.

En el Decreto 1076 de 2015, encontramos entre otras las siguientes disposiciones relacionadas con la licencia ambiental, de esta norma citaremos, los siguientes artículos:

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

“ARTÍCULO 2.2.2.3.2.1. PROYECTOS, OBRAS Y ACTIVIDADES SUJETOS A LICENCIA AMBIENTAL. Estarán sujetos a licencia ambiental únicamente los proyectos, obras y actividades que se enumeran en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del presente decreto.

Las autoridades ambientales no podrán establecer o imponer planes de manejo ambiental para proyectos diferentes a los establecidos en el presente decreto o como resultado de la aplicación del régimen de transición”.

“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 actividad: ...

14. Los proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el inciso segundo del numeral 19 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993...”

“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.

PARÁGRAFO 4o. Cuando de acuerdo con las funciones señaladas en la ley, la licencia ambiental para la construcción y operación para los proyectos, obras o actividades de qué trata este artículo, sea solicitada por las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, esta será de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)...

PARÁGRAFO 5o. Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no tendrán las competencias señaladas en el presente artículo, cuando los proyectos, obras o actividades formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)”.

Por lo anterior y, conforme con la legislación ambiental vigente, los proyectos, obras y actividades que adelantan en el caso de consulta las Corporaciones Autónomas Regional, pueden estar sometidas al trámite de permisos, autorizaciones, concesiones y licencias ambientales, y en consonancia con el Decreto 1076 de 2015, se deberán solicitar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, conforme con el Decreto-Ley 3573 de 2011, por ser la autoridad ambiental competente para su conocimiento y trámite.

Precisado lo anterior, respecto a su inquietud sobre “(...), si se concluyera que las obras desarrolladas en el marco de los Planes de Acción de las CAR requieren licencia o demás permisos ambientales, ¿debe la propia CAR ser la responsable de adelantar el trámite o

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

correspondería hacerlo al contratista que ejecute el proyecto, obra o actividad?, corresponde indicar lo siguiente:

El Decreto 1076 de 2015, establece lo siguiente sobre la materia:

*“ARTÍCULO 2.2.8.4.1.7. **Planificación ambiental.** La planificación ambiental es la herramienta prioritaria y fundamental para el cumplimiento de los objetivos de las corporaciones y para garantizar la continuidad de las acciones. Deberá realizarse de manera armónica y coherente con los planes regionales y locales. Para tal fin, las corporaciones elaborarán planes y programas a corto, mediano y largo plazo y en los estatutos respectivos se establecerán los mecanismos de planificación y los que permitan evaluar su cumplimiento.*

(Decreto 1768 de 1994, art. 7)

*ARTÍCULO 2.2.8.4.1.8. **Régimen de los actos.** Los actos que las corporaciones expidan en cumplimiento de funciones administrativas tienen el carácter de actos administrativos y por tanto sujetos a las disposiciones previstas en la Ley 1437 de 2011 o en la norma que la modifique o sustituya.*

(Decreto 1768 de 1994, art. 8, inciso 1)

*ARTÍCULO 2.2.8.4.1.9. **Régimen de contratos.** Las corporaciones sujetarán su régimen contractual a lo establecido en la Ley 80 de 1993, sus normas reglamentarias y las demás que las modifiquen o adicionen.*

(Decreto 1768 de 1994, art. 9)

Sumado a lo anterior, el artículo 2.2.8.6.2.1 del Decreto en cita, establece que para el desarrollo de la Planificación Ambiental Regional en el largo, mediano y corto plazo, las Corporaciones Autónomas Regionales, deben contar con los siguientes instrumentos: El Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR), el Plan de Acción Cuatrienal - PAC y el Presupuesto anual de rentas y gastos.

Respecto al Plan de Acción Cuatrienal, objeto de su consulta, corresponde indicar que dicho plan concreta el compromiso institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales para el logro de los objetivos y metas planteados en el Plan de Gestión Ambiental Regional, para el periodo institucional. Este instrumento tiene dentro de sus componentes el Plan financiero, que contiene las fuentes, los mecanismos de articulación de recursos, el mejoramiento en la eficiencia de los recaudos, especificando con base en ello la proyección de los ingresos para el cuatrienio, a partir del cual se hace la asignación de recursos por programas y proyectos para en el respectivo periodo.

Ahora bien, respecto a lo proyectos, obras o actividades que fueron incluidas dentro del respectivo PAC, que se formulan con la finalidad de concretar el compromiso institucional de las Corporaciones Autónomas Regionales para el logro de los objetivos y metas planteados en el Plan de Gestión Ambiental Regional, para el respectivo periodo institucional, se considera que les compete evaluar,

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

respecto a la ejecución de los mismos, si dichos proyectos, obras o actividades, de acuerdo con el marco jurídico vigentes y a sus características, se encuentran sometidos a la obtención previa de una autorización ambiental, y en caso afirmativo, la respectiva autoridad ambiental debe contar con el instrumento de manejo y control ambiental, que le autorice el uso o aprovechamiento de los recursos naturales renovables y en los casos en que aplique, que le autorice a realizar o ejecutar el proyecto, obra o actividad contemplada en su PAC.

En este caso, y tal como fue señalado anteriormente, conforme con la legislación ambiental vigente, los proyectos, obras y actividades que adelantan las Corporaciones Autónomas Regional y que estén sometidos al trámite de permisos, autorizaciones, concesiones y licencias ambientales, le corresponderá a la respectiva autoridad ambiental, solicitar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, la autorización ambiental a que haya lugar, conforme con lo contemplado en el Decreto-Ley 3573 de 2011, por ser la autoridad ambiental competente para su conocimiento y trámite.

Sobre este asunto, es oportuno traer a colación lo manifestado por la Corte en sentencia T-294 del 22 de mayo de 2014, que en materia de conflicto de intereses, señala lo siguiente:

“La existencia de un conflicto de intereses que afectó la garantía de imparcialidad de la autoridad encargada de otorgar la licencia ambiental al relleno sanitario de Cantagallo.

“82. Las omisiones constatadas en lo atinente a la valoración en concreto de los impactos sociales y de las afectaciones al recurso hídrico permiten a la Sala concluir que se vio comprometida la imparcialidad de la entidad responsable de vigilar la adecuada gestión ambiental del proyecto. La doble condición que en este caso asiste a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge CVS, a la vez responsable de impulsar y financiar la construcción del relleno sanitario regional de Cantagallo y de fungir como autoridad ambiental del mismo, puso en evidencia un conflicto de intereses que se resolvió en detrimento del cumplimiento cabal de sus obligaciones de vigilancia y control.¹ (Negritillas y subrayado fuera de texto)

“(…) Sin embargo, advierte que en situaciones como la presente, donde el imperativo de construir infraestructuras para la disposición controlada de las basuras puede poner en riesgo la no menos imperiosa función de garantizar la sostenibilidad social y ambiental de este tipo de obras, cobra especial importancia velar por la garantía de imparcialidad del órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la normatividad ambiental. (Negritillas y subrayado fuera de texto)

Como se evidencia en este caso, debilitar esta última función puede asimismo comprometer la vigencia de derechos fundamentales de las personas. Por ello corresponde a este Tribunal

¹ En el Plan Operativo de Inversiones Anuales del año dos mil diez (2010) de la CVS se incluyó el apoyo en la formulación e implementación de sistemas de aseo regionales, en cumplimiento de las funciones asignada a las Corporaciones Autónomas Regionales de concurrir a la ejecución de la Política Integrada de Gestión de Residuos Sólidos y a la planificación del ordenamiento territorial con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible. En ejecución de este mandato, la CVS suscribió con el Municipio de Ciénaga de Oro el Convenio Interadministrativo No. 48, con el propósito de prestar apoyo financiero a la construcción del relleno sanitario regional de Cantagallo. (Folios 24-27).

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

adoptar medidas en procura de garantizar la independencia e imparcialidad del órgano que tiene a su cargo la aprobación de la licencia y, con posterioridad a este acto, el control y seguimiento de la ejecución del proyecto que en esta oportunidad es objeto de controversia.

(Negrillas y subrayado fuera de texto)

(...)

“108. En consecuencia, la Sala Primera de Revisión adoptará las siguientes determinaciones:

“Luego de constatar la existencia de un **conflicto de intereses** en el presente caso, **derivado de la doble condición que asiste a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge - CVS, a la vez responsable de impulsar y financiar la construcción del relleno sanitario regional de Cantagallo y de fungir como autoridad ambiental del mismo**, la Corte considera necesario dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 9º, parágrafo 4º, del Decreto 2820 de 2010.² En consecuencia, como medida de protección destinada **a asegurar la imparcialidad del órgano que tendrá a su cargo la vigilancia ambiental del proyecto** de relleno sanitario objeto de controversia, la Corte ordenará al Ministerio del Medio Ambiente que, a través de la **Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA**, asuma la competencia para el licenciamiento ambiental del proyecto de relleno sanitario de Cantagallo (...).”

De tal forma, que para la Corte Constitucional el hecho de que una autoridad ambiental sea a la vez a la vez responsable de impulsar y/o financiar la construcción de un proyecto, obra o actividad y de fungir como autoridad ambiental del mismo, constata la existencia de un conflicto de intereses, por cuanto no se puede ser, juez y parte, dentro de la misma actuación administrativa.

2) ¿En qué condiciones se considera que la intervención de recursos naturales renovables por parte de las CAR constituye un beneficio para dichas entidades, y cuál es el alcance de ese beneficio conforme a la normativa ambiental?

Esta pregunta la hace CARDIQUE conforme a la publicación en la página web de la ANLA y de la cual se tiene: “Se extracta de lo anterior, que la ANLA asume la competencia para otorgar permisos y/o autorizaciones ambientales cuando el solicitante sea una Autoridad Ambiental, en los siguientes casos:

a. Cuando el POA para el que se solicita esté dirigido a la obtención de un beneficio propio para la Autoridad Ambiental;

Se entiende que tal y como se manifestó, el Decreto-Ley 2811 de 1974, a través de sus disposiciones, permiten utilizar, usar y aprovechar los recursos naturales renovables, tal y como lo dispone el artículo 51 del Decreto-Ley 2811 de 1974, a saber: “El derecho de usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación”, modos que se encuentran reglamentados a través del Decreto 1076 de 2015.

² Ver consideraciones expuestas en los párrafos 84 a 86 de esta providencia.

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

Los beneficios que prestan los recursos naturales renovables a las personas, van desde satisfacer las necesidades de subsistencia, permiten mejorar la calidad de vida, salud, se pueden adelantar actividades de recreación y realizar actividades económicas que permiten un desarrollo sostenible. Si bien, la actividad inherente a las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales es la garantía de un bien común, a través de la protección de los recursos naturales y del ambiente y por lo tanto en principio no les incumbiría un beneficio propio, no debe perderse de vista que el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en el marco de la ejecución de la obra o proyecto enmarcado en el PAC, beneficia la efectiva gestión y el cumplimiento de las funciones a cargo de la autoridad.

El presente concepto se expide a solicitud del señor HELMAN SOTO MARTINEZ 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,

JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Carmen Lucia Pérez Rodríguez-Asesora- Grupo de conceptos y normatividad biodiversidad
Héctor Abel Castellanos Pérez – Contratista -Grupo de conceptos y normatividad políticas sectoriales.

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández- Asesora - Coordinadora Grupo de conceptos y normatividad biodiversidad
Emma Judith Salamanca Guaque – Asesora Grupo de conceptos y normatividad políticas sectoriales