

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

	
1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 2 4 0 2 6	
Al responder por favor cite este número 13002025E2024026	
Fecha Radicado: 2025-07-14 12:10:43	
Código de Verificación: 928c7	Folios: 5
Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Señor
NEIDER ROJAS BELTRÁN
M&M Estudio Jurídico LTDA
Carrera 15 No 124-91, oficina 602
neider.rojas@estudiojuridicomym.com
Ciudad

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Seguimiento y Control por parte de la Autoridad Ambiental en Licencia Ambiental Radicado No 2025E1020922 del 29 de abril de 2025.

Respetado señor Rojas Beltrán:

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 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

No existen.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Para efectos de resolver la presente consulta se tendrán en cuenta los siguientes instrumentos normativos y reglamentos sobre la materia

- Constitución Política de 1991,
- La Ley 99 de 1993, artículo 50,
- Decreto 1076 de 2015, artículos 2.2.2.3.1.3, 2.2.2.3.2.2., 2.2.2.3.2.3, 2.2.2.3.9.1 1 y 2.2.2.3.9.3.

III. ASUNTO A TRATAR:

El señor Néider Rojas Beltrán, solicitó a este Ministerio, la emisión de un concepto relacionado a continuación de manera textual:

"(...) Por medio del presente, amablemente solicitó un concepto jurídico relacionado con lo siguiente:

En marco de desarrollo de un proyecto de infraestructura vial, sujeto a licencia ambiental y teniendo en cuenta la labor de seguimiento y control que ejerce la autoridad ambiental al proyecto donde en algunos requerimientos u obligaciones plasmadas en la licencia ambiental la autoridad ambiental ha dado el cumplimiento y cierre del seguimiento de dicha obligación ¿Es posible que la autoridad ambiental en un nuevo

CONCEPTO JURÍDICO

seguimiento reviva o realice nuevos requerimientos a esa obligación que ya fue cerrada o excluida en su momento?

En caso afirmativo, solicito el fundamento jurídico para revivir las obligaciones que ya fueron cerradas en el marco del seguimiento ambiental.”

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

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.”*

La Ley 99 de 1993 establece el marco normativo general en materia ambiental en Colombia, y crea el Sistema Nacional Ambiental (SINA), así como la figura de la licencia ambiental como instrumento obligatorio para la ejecución de proyectos que puedan generar deterioro significativo al ambiente. El Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector Ambiente, compila y regula las disposiciones en materia de licenciamiento ambiental, incluyendo las competencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

Al respecto el Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, 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.*

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.

CONCEPTO JURÍDICO

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 y las Corporaciones Autónomas Regionales, frente a proyectos de obras públicas y específicamente en la red vial nacional, el Decreto 1076 de 2015, contempla en los artículos 2.2.2.3.2.2.¹ y 2.2.2.3.2.3.² del Decreto 1076 de 2015, lo siguiente:

Respecto al Control y Seguimiento

Las funciones y competencias de las Autoridades Ambientales, no solamente se predicen respecto a la función de evaluar y decidir un trámite de licencia ambiental, sino que, una vez otorgado este instrumento ambiental, la autoridad debe realizar seguimiento y control de esta.

Respecto a las actividades de control y seguimiento por parte de las Autoridades Ambientales, el Decreto 1076 de 2015, ha establecido en su artículo 2.2.2.3.9.1 1. que los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental serán objeto de seguimiento y control por parte de la Autoridad Ambiental con el objeto de verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas, constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental, corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto, verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones, o autorizaciones ambientales incluidos en la licencia ambiental, así como verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.

Al respecto el numeral 8 del artículo 2.2.2.3.9.1 1., previamente citado, las Autoridades Ambientales en el ejercicio de seguimiento y control, podrán:

"8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto." (Subrayado propio)

Adicionalmente, respecto a las contingencias ambientales que puedan presentarse durante la ejecución de proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental, el artículo 2.2.2.3.9.3. del Decreto 1076 de 2015, establece que, ante la ocurrencia de incendios, derrames, escapes, parámetros de emisión y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos o cualquier otra contingencia ambiental, el titular deberá ejecutar todas las acciones necesarias con el fin de hacer cesar la contingencia ambiental e informar a la autoridad ambiental competente en un término no mayor a veinticuatro (24) horas.

Por su parte la autoridad ambiental determinará la necesidad de verificar los hechos, las medidas ambientales implementadas para corregir la contingencia y podrá imponer medidas adicionales en caso de ser necesario.

Así las cosas, si con posterioridad se evidencian nuevas circunstancias, tales como impactos no previstos, fallos en la medida ejecutada o riesgos ambientales adicionales, la autoridad ambiental puede imponer nuevas medidas, las cuales deben ser adoptadas mediante nuevos actos administrativos motivados, sustentados en hechos nuevos y dentro de su función legal de seguimiento y control ambiental.

1 Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.3.2.2. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

2 Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.3.2.3 Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales.

CONCEPTO JURÍDICO

En el contexto de los proyectos de infraestructura vial, el seguimiento ambiental incluye la verificación del cumplimiento de medidas como el manejo de residuos, control de emisiones, conservación de coberturas vegetales, reubicación de fauna, y ejecución de compensaciones ambientales. El control se realiza a través de visitas técnicas, evaluación de informes de cumplimiento ambiental (ICA), requerimientos formales y otros mecanismos que permitan constatar la efectividad de las medidas de manejo adoptadas.

Al respecto, la Corte Constitucional, en Sentencia C-746 de 2012³, ha considerado:

“(...) 16. Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público.” (Subrayado propio)

En consecuencia, la Autoridad Ambiental, con fundamento en los principios de eficacia y economía administrativa⁴, es la encargada de verificar si las obligaciones objeto de seguimiento y control en el marco de la Licencia Ambiental, se encuentran totalmente extintas de conformidad con lo previsto en el artículo 1625 del Código Civil, o si con fundamento

³ Sentencia C-746 de 2012. Magistrado Ponente. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁴ Ley 1437 de 2011. Artículo 3. Principios. “... 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas...”

CONCEPTO JURÍDICO

en lo previsto en el artículo 2.2.2.3.9.1 1. del Decreto 1076 de 2015, debe imponer nuevas obligaciones al ejecutor del proyecto, siempre garantizando el principio de buena fe contenido en el artículo 83 de la Constitución de 1991⁵.

V. CONCLUSIONES

Frente al interrogante planteado por el interesado “...¿Es posible que la autoridad ambiental en un nuevo seguimiento reviva o realice nuevos requerimientos a esa obligación que ya fue cerrada o excluida en su momento?”, y conforme a lo expuesto previamente en las consideraciones del presente concepto puede decirse que:

- Una obligación ambiental previamente declarada como cumplida y cerrada no puede ser reactivada sin fundamento en hechos nuevos o en el hallazgo de un incumplimiento sobreviniente. Cualquier requerimiento en ese sentido debe estar debidamente motivado por la Autoridad Ambiental.
- Las Autoridades Ambientales tienen la facultad de imponer nuevas obligaciones cuando existan impactos no previstos o fallas en las medidas ejecutadas con posterioridad o riesgos ambientales adicionales, las cuales deben ser adoptadas mediante nuevos actos administrativos motivados, sustentados en hechos nuevos y dentro de su función legal de seguimiento y control ambiental, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015.
- En los proyectos de infraestructura vial, el seguimiento ambiental implica la verificación técnica, documental y en campo del cumplimiento de las condiciones impuestas en la licencia, buscando asegurar que los objetivos ambientales se logren de forma efectiva, sin embargo, la Autoridad Ambiental, se encuentra plenamente facultada para imponer nuevas obligaciones a las inicialmente previstas en el instrumento ambiental, con base en esta verificación técnica que permita inferir un riesgo o afectación ambiental a los inicialmente previstos.

El presente concepto se expide a solicitud del señor NEIDER ROJAS BELTRÁN 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: Diana Ramírez Canaria – Abogada Contratista Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández - Coordinadora Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - OAJ

⁵ Constitución de 1991. Artículo 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.