CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 2 5 3 7 5
Al responder por favor citese este número **13002025E2025375**
Fecha Radicado: **2025-07-23 08:59:51**
Codigo de Verificación: **31f0a** Folios: **6**
Radicador: **Ventanilla Minambiente** Anexos: **0**
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Señor
JUAN CARLOS CASALLAS RIVAS
Secretario de Gobierno, Seguridad y Asuntos Comunitarios
notificaciones.judiciales@huila.gov.co
Gobernación del Huila
Carrera 4 Calle 8 Esquina
Neiva-Huila

Asunto: Consulta sobre la consulta popular y licencia ambiental. Radicado 2025E1022179 del 7 de mayo de 2025. Petición trasladada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA.

Cordial saludo;

Teniendo en cuenta la consulta presentada, nos permitimos manifestar lo siguiente, 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 y no se referirá a ningún caso particular o concreto, se manifiesta que esta petición se trasladó por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sobre el tema del asunto y consultados los archivos de esta Oficina, no se encuentran pronunciamientos específicos sobre el tema.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Para resolver la consulta en estudio, son aplicables las normas relacionadas con la Carta Política de 1991, la Ley 99 de 1993, Decreto Ley 3573 de 2011 y el Decreto 1076 de 2015, y de manera especial las Leyes 136 de 1994 y 1757 de 2015.

III. ASUNTO A TRATAR:

A continuación, se expone la consulta:

"Esta entidad, recibió una solicitud formal del Comité Promotor de la Consulta Popular de los municipios de Garzón, Gigante, El Agrado, Tesalia, Altamira y Paicol, con el fin de decidir sobre la revocatoria de la licencia ambiental del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, en razón de presuntos incumplimientos por parte de la empresa Enel Colombia. En este contexto, se ha solicitado el apoyo financiero de la Gobernación para la organización y ejecución de la consulta popular. Con el fin de garantizar la correcta destinación de los recursos públicos y prevenir posibles situaciones que comprometan la legalidad del gasto, respetuosamente solicitamos emitir un concepto preventivo sobre la viabilidad de la destinación de recursos públicos para la financiación de esta consulta popular. Con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente, respetuosamente solicito la emisión de un concepto técnico y jurídico sobre los efectos vinculantes del resultado de una consulta popular sobre una licencia ambiental vigente, y en qué términos podría materializarse estos efectos, de conformidad con la normatividad y jurisprudencia aplicable".

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

CONCEPTO JURÍDICO

Teniendo en cuenta que su petición se dirige a la **consulta popular**, se tiene lo siguiente:

La Carta política de 1991, en el artículo 40 consagra*:*

> *(…)"Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*
>
> *1. Elegir y ser elegido.*
> *2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.*
> *(…)*

Dentro del marco regulatorio de la Consulta Popular, se encuentra que el legislador ha expedido la Ley 134[1] de 1994 y la Ley 1757[2] de 2015. Se manifiesta que la Ley 134 de 1994, establece en el artículo 1:

> " (…) *ARTÍCULO 1o. OBJETO. El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.*
>
> *La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la* ***consulta popular****, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.* (Negrilla fuera de texto).
>
> *La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley".*

Dicha ley en el artículo 8, dispone:

> "(…) *ARTÍCULO 8o. CONSULTA POPULAR. La consulta popular es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto.*
>
> *En todos los casos, la decisión del pueblo es obligatoria.*
>
> *Cuando la consulta se refiera a la conveniencia de convocar una asamblea constituyente, las preguntas serán sometidas a consideración popular mediante ley aprobada por el Congreso de la República (…)".*

Por su parte de la Ley 1757 de 2015, establece:

> *"(…) ARTÍCULO 1o. OBJETO. El objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político.*
>
> *La presente ley regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la* ***consulta popular****, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles*. (Negrilla fuera de texto).
>
> *La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.*

[1] *por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Reformada por la Ley 741 de 2022*
[2] *por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación*

ARTÍCULO 18. MATERIAS QUE PUEDEN SER OBJETO DE INICIATIVA POPULAR LEGISLATIVA Y NORMATIVA, REFERENDO O CONSULTA POPULAR. Solo pueden ser materia de iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular o referendo ante las corporaciones públicas, aquellas que sean de la competencia de la respectiva corporación o entidad territorial.

No se podrán presentar iniciativas populares legislativas y normativas o consultas populares ante el Congreso, las asambleas, los concejos o las juntas administradoras locales, sobre las siguientes materias:
a) Las que sean de iniciativa exclusiva del Gobierno, de los gobernadores o de los alcaldes;
b) Presupuestales, fiscales o tributarias;
c) Relaciones internacionales;
d) Concesión de amnistías o indultos;
e) Preservación y restablecimiento del orden público (…)".

Sobre la consulta popular, la Corte Constitucional en la Sentencia SU411 de 2020, sostiene: "26.9. *"La consulta **popular no es el mecanismo idóneo** para dar aplicación a los principios de coordinación concurrencia entre la nación y el territorio en el marco de los postulados del Estado unitario y la autonomía territorial, pues como mecanismo de participación ciudadana **no puede utilizarse para definir si en un territorio se realizan o no actividades de exploración o explotación del subsuelo o de recursos naturales**, ya que la competencia en esta materia no radica en forma absoluta en cabeza de los municipios, y por ello excede su competencia, **pues existen competencias de este tipo radicadas en el nivel nacional que no es posible desconocer porque tales competencias han sido definidas constitucionalmente**; así, el ordenamiento jurídico ha previsto y otorgado competencias en materia del subsuelo a entidades del Gobierno nacional central con la finalidad de proteger el interés general de toda la población. (subrayado y negrilla fuera de texto).*

*Así mismo, la consulta popular es un instrumento focalizado y limitado **que no permite discusiones ampliadas, sistemáticas e integrales de una materia compleja** como es la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, pues tal mecanismo de participación ciudadana implica la realización de una pregunta cuya respuesta **solo admite escoger entre 'sí o no', lo que impide un análisis técnico y especializado respecto a las actividades del sector minero energético**; en tal sentido, la decisión de explorar o explotar RNNR o del subsuelo, como actividades permitidas constitucionalmente, no es binaria (si o no) y **debe contrariamente responder a análisis técnicos integrales y al concepto de desarrollo sostenible.** Por el contrario, de obtenerse un 'no', ello implicaría un poder de veto de las entidades territoriales que anula las competencias nacionales en materia del subsuelo, desconociendo todo el marco constitucional que las dispone.*

Vía consulta popular nacional no es posible reformar la Constitución puesto que ello erosionaría la supremacía de la Carta, que no ha previsto ese procedimiento de reforma. Así, el artículo 50 de la Ley 134 de 1994 establece que no se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución[81]. Tal prohibición se establece para consultas del nivel nacional y por ello no es admisible pensar en una consulta popular del nivel territorial que vaya en contra vía de la Constitución, y que impida en forma absoluta la explotación del subsuelo y de RNNR, como actividad permitida por la Constitución Política de Colombia."

Según la Corte, el Tribunal demandado incurrió en el yerro en comentario, ya que fundamentó su decisión en interpretaciones equívocas de la jurisprudencia, al haber concluido que, "la naturaleza del asunto, al involucrar la órbita de competencias de las autoridades municipales podía ser sometido a consulta popular", con lo cual desconoció competencias conferidas al gobierno nacional central, y también se apartó de los principios de coordinación y concurrencia establecidos en el tantas veces aludido artículo 288 de la Constitución. En suma, la decisión del Despacho judicial acusado es contraria a los pronunciamientos adoptados por el Pleno de la Corte Constitucional y lo

amparado por la cosa juzgada constitucional que prevalece frente a las interpretaciones que al respecto realicen otros órganos judiciales."

Tal y como lo señala la Corte Constitucional, el mecanismo de participación ciudadana como es la Consulta Popular, consagrada en el artículo 40 de la Carta Política de 1991, regulada por las Leyes 134 de 1994 y la Ley 1755, **no es un mecanismo idóneo** para poder decidir sobre la revocatoria de una licencia ambiental otorgada al proyecto Hidroeléctrico El QUIMBO, cuya autoridad competente es la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA máxime cuando el licenciamiento ambiental no son competencia "absoluta" de las entidades territoriales, sino un trámite que de conformidad con las propio de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, son de asuntos del nivel central, que en este caso sería la ANLA.

De otro lado, al tratarse de un proyecto en ejecución, como es el Proyecto hidroeléctrico el QUIMBO, el control y seguimiento ambiental es de competencia de la ANLA, conforme con el Decreto – Ley 3573 de 2011 y Decreto 1076 de 2015, es así como Decreto-Ley 3573 de 2011, por medio del cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA, prevé en el artículo 3, lo siguiente:"*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…"***

Conforme con el artículo 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 de 2015, se tiene lo siguiente sobre el control y seguimiento ambiental:

> *"ARTÍCULO 2.2.2.3.9.1. 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 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 parágrafo 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".

En razón de lo anterior, la ANLA es la competente para conocer y decidir sobre los posibles incumplimientos de las obligaciones, requisitos, condiciones establecidas en la licencia ambiental de un proyecto, obra o actividad de su competencia como es el caso del proyecto hidroeléctrico El Quimbo. Estos incumplimientos podrán ser conocidos de oficio por la ANLA o dados a conocer por cualquier persona y en sede del procedimiento ambiental definir las medidas jurídicas a adoptar frente a los eventuales incumplimientos que pudieren causarse, entre ellos lo establecido en el artículo 62 de la ley 99 de 1993 que reza:

"(…) ARTICULO 62. De la Revocatoria y Suspensión de las Licencias Ambientales. La autoridad ambiental, salvo los casos de emergencia, podrá mediante resolución motivada, sustentada en concepto técnico, revocar o suspender la Licencia Ambiental, los permisos, autorizaciones o concesiones para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente, cuandoquiera que las condiciones y exigencias por ella establecidas no se estén cumpliendo conforme a los términos definidos en el acto de su expedición.
La revocatoria o suspensión de una Licencia Ambiental no requerirá consentimiento expreso o escrito del beneficiario de la misma.
La suspensión de obras por razones ambientales, en los casos en que lo autoriza la ley, deberá ser motivada y se ordenará cuando no exista licencia o cuando, previa verificación del incumplimiento, no se cumplan los requisitos exigidos en la Licencia Ambiental correspondiente. (…)".

Así mismo, dentro del ordenamiento sancionatorio ambiental existen las medidas establecidas en la Ley 1333 de 2009, modificada por la ley 2387 de 2024, incluidas las medidas preventivas, así como las sanciones entre las que se encuentra la caducidad del acto administrativo.

Por último, desde la Carta política de 1991 se consagra la participación ciudadana y el derecho de petición como derechos fundamentales de las personas para intervenir en las decisiones que puedan ser afectados y dentro de los principios de la ley 99 de 1993, se encuentran en el artículo 1:" PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales", dentro de estos destacamos el numeral 12."El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático, y participativo".

En concordancia con lo anterior, la Ley 99 de 1993 en el Titulo X trata sobre los modos y procedimientos de la participación ciudadana y en relación con el Derecho de Petición la Ley 1437 de 2011 sustituida parcialmente por la Ley 1755 de 2015, regula este derecho fundamental.

Respecto de la audiencia pública ambiental es un espacio de participación se encuentra contenido en capítulo 4 "Audiencias Públicas", Sección 1. "Audiencias Públicas en Materia de Licencias y Permisos Ambientales" del Decreto 1076 de 2015, desde el artículo 2.2.2.4.1.1 hasta el artículo 2.2.2.4.1.17 del Decreto 1076 de 2015, por lo que la oportunidad, costos, la solicitud, la convocatoria, disponibilidad de estudio ambientales, reunión informativa, las inscripciones, el lugar de celebración, los participantes e intervinientes, la instalación y desarrollo, la terminación, y demás circunstancias relacionadas con la misma, deberán desarrollarse de conformidad a lo establecido en este instrumento normativo.

Conforme el artículo 2.2.2.4.1.3. del Decreto 1076 de 2015, la celebración de una audiencia pública ambiental procederá en los siguientes casos:

a) Con anticipación al acto que le ponga término a la actuación administrativa, bien sea para la expedición o modificación de la licencia ambiental o de los permisos que se requieran para el uso y/o, aprovechamiento de los recursos naturales renovables;

b) Durante la ejecución de un proyecto, obra o actividad, cuando fuere manifiesta la violación de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se otorgó la licencia o el permiso ambiental.

V. CONCLUSIONES

Se atiene a lo expuesto.

El presente concepto se expide a solicitud del señor JUAN CARLOS CASALLAS RIVAS 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

c.c. Irene Vélez Torres – Directora de la Autoridad Nacional de Licencia Ambientales- ANLA- Cra. 13a #34-72, Bogotá
correo electrónico: licencias@anla.gov.co

Proyectó: Carmen Lucia Pérez Rodríguez-Asesora
Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández- Asesora - Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad