



2^{DO} Simposio ANLA

Construcción colectiva para la
sostenibilidad ambiental, en el marco
de licencias, permisos y trámites
ambientales

Desarrollo
Sostenible



Fundamentación constitucional de la depuración de obligaciones en el seguimiento de licencias ambientales

Efectividad para cumplir los fines constitucionales de prevención y control de los factores de deterioro ambiental

Julio César Rodas Monsalve

Doctor en Derecho | Profesor Universitario | Procurador Judicial

Las opiniones de esta presentación son aportes académicos del autor y no representan la posición oficial de la Procuraduría General de la Nación

Construcción colectiva para la sostenibilidad ambiental, en el marco de licencias, permisos y trámites ambientales

Finalidad de la licencia ambiental

Corte Constitucional | Sentencia T 614-2019 | MP. Alberto Rojas Ríos

ii) 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;

Finalidad del seguimiento ambiental en términos generales

Corte Constitucional | Sentencia T-652 de 2013 | MP. Alberto Rojas Ríos

Por esta razón la concesión de una licencia no finaliza el proceso de protección del ambiente respecto de una obra o un proyecto que lo pueda afectar; a partir de la concesión de la misma debe examinarse el cumplimiento de los requisitos y condiciones en ella previstos, por cuanto de esto depende que verdaderamente se alcance el objetivo propuesto, cual es la efectiva protección del entorno en que la actividad tiene lugar.

Finalidad de la etapa de seguimiento

En términos específicos:

- 1** Generar información que permita verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el permiso, autorización o licencia.
- 2** Tomar decisiones e imponer medidas, para exigir al titular del instrumento corregir los incumplimientos advertidos y ajustarse a las obligaciones del instrumento.
- 3** Remitir a la instancia pertinente, la información necesaria y suficiente para iniciar los procesos sancionatorios ambientales cuando proceda (renuencia al cumplimiento y daño ambiental).

Características del seguimiento ambiental

1 Proceso técnico

Sentencia T-652 de 2013. MP. Alberto Rojas Ríos

“De este modo, la licencia ambiental tiene indudablemente un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente”.

Sentencia T-614 de 2019. MP. Alberto Rojas Ríos

iv) 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 y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas y;

2 Proceso complejo | Reglado para el titular de la licencia y con márgenes de discrecionalidad para la autoridad ambiental

Sentencia T-652 de 2013. MP. Alberto Rojas Ríos

“La licencia habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la respectiva obra o actividad; pero el ámbito de las acciones u omisiones que aquél puede desarrollar aparece reglado por la autoridad ambiental, según las necesidades y conveniencias que ésta discrecional pero razonablemente aprecie, en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que la obra o actividad produzca o sea susceptible de producir” (C. Conal. Sentencia C-035 de 1997).

El titular solo puede variar condiciones, mediante una **modificación de la licencia** (art. 2.2.2.3.7.1. Dto 1076/2015), solicitar **cambio menor** (par. 1, art. 2.2.2.3.7.1. Dto 1076/2015) o solicitar una **depuración de obligaciones**.

Discrecionalidad técnica en el seguimiento

Consejo de Estado | Sala de lo Contencioso Administrativo | Sección Tercera Sala Plena
CP. José Roberto Sáchica Méndez (7 de julio de 2022)

El derecho público no es ajeno a la discrecionalidad técnica, toda vez que la utilización de conocimientos y nociones técnicas, y la consecuente atribución de márgenes de valoración a la administración para que resuelva los casos concretos con base en criterios de la misma naturaleza, no constituye una alternativa, sino una necesidad debido a los altos niveles de tecnificación alcanzados por la actividad administrativa dentro de los asuntos que le competen.

Por tanto, en la medida en que la ciencia no siempre ofrece respuestas únicas para la resolución de un supuesto específico (cuestiones técnicas complejas), **las decisiones basadas en criterios técnicos pueden dar lugar en algunos eventos a la existencia de márgenes de apreciación que pueden configurarse como facultades de naturaleza discrecional.**



Discrecionalidad no es arbitrariedad

Sentencia C-031 de 1995. MP. Hernando Herrera Mercado

Los actos discrecionales están por lo tanto sometidos al control jurisdiccional en ejercicio de las acciones pertinentes, cuando se considera que ellos son violatorios de la Constitución o de la ley. Así, la discrecionalidad en cabeza de la administración no faculta al funcionario para imponer sus caprichos ni para incurrir en arbitrariedades: **ella estriba en la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción dentro de los límites fijados por la ley**, uno de los cuales surge del fin que debe presidir toda actividad administrativa, cual es la prevalencia del interés público.

En consecuencia, un fin extraño a él es ilícito y susceptible de ser anulado y controvertido judicialmente, como se anotó. **No debe confundirse lo arbitrario con lo discrecional**. En lo arbitrario se expresa el capricho individual de quien ejerce el poder sin sujeción a la ley. El poder discrecional por el contrario, está sometido a normas inviolables como las reglas de derecho preexistentes en cabeza del órgano o funcionario competente para adoptar la decisión en cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, a fin de proteger la vida, honra y bienes de los asociados, así como sus derechos y libertades.

Discrecionalidad técnica y actos de ejecución



Las decisiones en la etapa de seguimiento son **actos de ejecución discrecionales**

Consejo de Estado | Sala de lo Contencioso Administrativo | Sección Primera
CP. Roberto A. Serrato Valdés (19 de diciembre de 2019) | Rad. 11001-03-27-000-2019-00459-00

Consejo de Estado | Sala de lo Contencioso Administrativo | Sección Primera
CP. Hernando Sánchez (26 de junio de 2020)

iii) los **actos expedidos en ejercicio de la función de control y seguimiento no son actos administrativos definitivos**, comoquiera que tienen por objeto verificar el cumplimiento de las órdenes y obligaciones contenidas en las normas y en los permisos ambientales otorgados, pero no crean, modifican o extinguen una situación jurídica; por lo que ese tipo de actos no son susceptibles de control judicial.

Reglas ejercicio de la discrecionalidad técnica



Los actos de **ejecución discrecionales** deben sujetarse al art. 44 del CPACA

Artículo 44. Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Sentencia C-035 de 1997

La licencia habilita a su titular para obrar con libertad, dentro de ciertos límites, en la ejecución de la respectiva obra o actividad; **pero el ámbito de las acciones u omisiones que aquél puede desarrollar aparece reglado por la autoridad ambiental, según las necesidades y conveniencias que ésta discrecional pero razonablemente aprecie**, en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos o impactos ambientales que la obra o actividad produzca o sea susceptible de producir.

Principios de la etapa de seguimiento ambiental

1

Principios de la función administrativa (Art. 209 C.P.)

igualdad | moralidad | eficacia | economía | celeridad | imparcialidad | publicidad

2

“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...”.

Art. 3, Ley 1437 de 2011 (CPACA)

Principio de eficacia

Sentencia T- 129 de 2001 | MP. Alejandro Martínez Caballero

La eficacia es uno de los principios de la actuación administrativa, según precepto consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política; en virtud de esta, toda actuación de la administración debe actuar procurando el cumplimiento efectivo de sus fines y funciones dentro de un periodo que, en concordancia con el principio de la celeridad, sea razonable. Los resultados arrojados deben ser óptimos teniendo en cuenta los medios a su disposición y debe emplear sus mejores esfuerzos en la labor encomendada. Es así como, si en un derecho de petición se solicita alguna información, la entidad a la cual se dirige la solicitud debe actuar con diligencia en la consecución de la misma. Ahora bien, si la entidad a la cual se dirige la información depende de otras para la consecución de la información solicitada, ésta actuará idóneamente si solicita, y si es necesario insiste, diligentemente en el envío de la información.



Decisiones oportunas para cumplir los objetivos del seguimiento ambiental



Principios generales del Derecho

Reglas del sentido común orientadas a la justicia, suplen a las fuentes escritas, le dan sentido al ordenamiento jurídico y presiden toda su interpretación. (Art. 8 Ley 153 de 1887).

- **Normas o actos administrativos derogados ya no obligan.** Depurar obligaciones basadas en disposiciones no vigentes o que han perdido fuerza ejecutoria (art. 91 CPACA).
- **A lo imposible nadie esta obligado.** Depurar obligaciones de imposible cumplimiento.
- **Lo accesorio sigue la suerte de lo principal.** Depurar obligaciones accesorias cuando la principal ya se cumplió, o es de imposible cumplimiento.
- **Principio de no contradicción.** Una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo. Depurar obligaciones contradictorias entre sí independientemente del medio de protección por el que se hayan impuesto (biótico, abiótico, socioeconómico).
- **Principio de realidad.** Depurar obligaciones no acordes con la etapa del proyecto, obra o actividad.
- **Diferenciar entre obligaciones de medio y de resultado** (art. 1604-3 del Código Civil)

Conclusiones

- No serán actos administrativos discrecionales de ejecución, los que crean, modifican o extinguen una situación jurídica, son definitivos sujetos a recursos, cuando por ejemplo, incluyan nuevas medidas de manejo o cuando se requiera modificar o aclarar la licencia.
- No crean modifican o extinguen, autos de seguimiento que simplemente precisan fundadamente el cómo, cuándo, dónde y con qué puede o debe ser cumplida una obligación, no necesariamente significa una modificación del ordenamiento jurídico o una situación más gravosa al titular del instrumento.

Gracias



@ANLA_col



@ANLacol



Autoridad Nacional de
Licencias Ambientales



autoridad-nacional-de-
-licencias-ambientales

www.anla.gov.co

Desarrollo
Sostenible

