



# 2<sup>DO</sup> Simposio ANLA

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

Desarrollo  
Sostenible



# Depuración de obligaciones en el seguimiento de licencias ambientales: fundamento normativo y utilidad práctica

# Temas

1. Fundamento constitucional y legal
2. Depuración de obligaciones como forma de materializar los fines constitucionales de prevención y control de los factores de deterioro ambiental
3. Hipótesis de depuración de obligaciones ambientales en la fase de seguimiento
4. Conclusiones

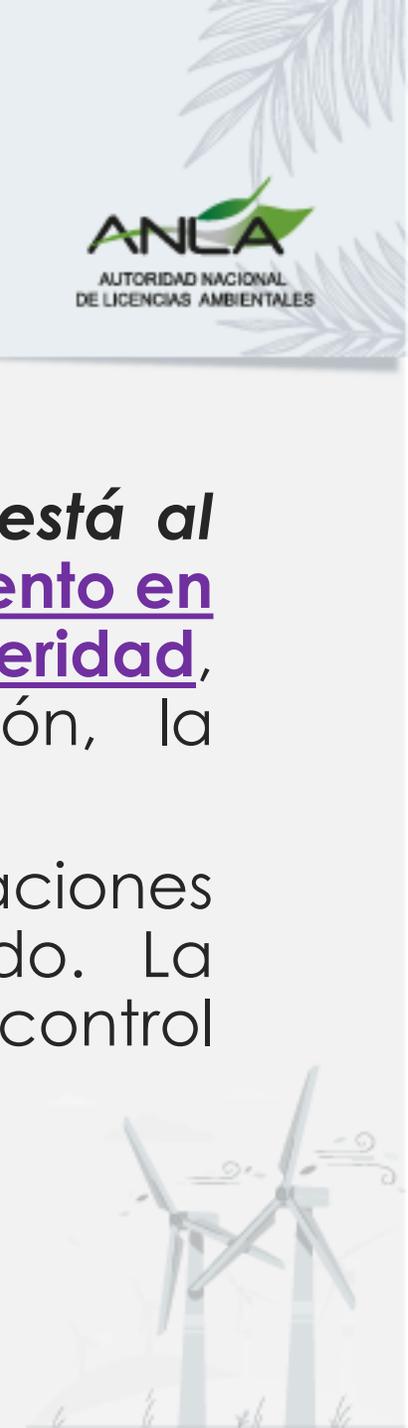
# 1. Fundamento constitucional y legal



## Principios de la función administrativa

“Artículo 209 Constitución Política. ***La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de*** igualdad, moralidad, ***eficacia, economía, celeridad,*** imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”



## Principios de la función administrativa

“Artículo 3 del CPACA – Ley 1437 de 2011. Principios. **Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.**

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.”

## Principios de la función administrativa

“Artículo 3 del CPACA – Ley 1437 de 2011. 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.**”

## Principios de la función administrativa

“Artículo 3 del CPACA – Ley 1437 de 2011. Principios. (...)

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.

13. En virtud del **principio de celeridad**, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”

## Principio de legalidad de las actuaciones de los servidores públicos

“Artículo 6 Constitución Política. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. **Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.**”

La Constitución Política se ocupa, en ese sentido, **no sólo de la clasificación de las distintas categorías de las personas que sirven a la administración**, sino de su ingreso, permanencia, ascenso, retiro, deberes, prerrogativas, incompatibilidades, y prohibiciones (artículos 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131 de la Constitución).

## Principio de legalidad de las actuaciones de los servidores públicos

Para la jurisprudencia de la Corte Constitucional las anteriores normas implican que “(...) **los servidores públicos sólo pueden hacer aquello que les está permitido por la Constitución y las leyes respectivas, y de ello son responsables.** A diferencia de los particulares, que pueden hacer todo aquello que la Constitución y la ley no les prohíba, principio encaminado a la protección de los intereses de los administrados.” Corte Constitucional, sentencia C-893 de 2003.

## **2. Depuración de obligaciones como forma de materializar los fines constitucionales de prevención y control de los factores de deterioro ambiental**



## Gestión ambiental a cargo del Estado

“Artículo 80 Constitución Política. **El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.**

Además, deberá **prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental,** imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”

“Artículo 50 de la Ley 99 de 1993. **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.**”

## Gestión ambiental a cargo del Estado

La misma Corte Constitucional ha considerado que “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;** (...) (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; (...) (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); (...)” Sentencia C-746 de 2012.

Artículo 2.2.2.3.9.1. Decreto 1076 de 2015. **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. (...)"

Artículo 2.2.2.3.9.1. Decreto 1076 de 2015. **Control y seguimiento.** (...)

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.(...)”

Artículo 2.2.2.3.9.1. Decreto 1076 de 2015. **Control y seguimiento.** (...)

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..(...)"

Artículo 2.2.2.3.9.1. Decreto 1076 de 2015. **Control y seguimiento.** (...)

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..(...)"

## Gestión ambiental a cargo del Estado

- En este contexto, la depuración de obligaciones contenidas en las licencias ambientales **pueden ser también un instrumento para materializar la finalidad constitucional de prevención y control de los factores de deterioro ambiental.**
- En efecto, es en la fase de seguimiento en donde, a la luz del desarrollo del proyecto, obra o actividad, la autoridad ambiental debe verificar si las **obligaciones impuestas ya fueron satisfechas, están siendo incumplidas, las causas de dicho incumplimiento, si las obligaciones son aún adecuadas y pertinentes, si están duplicadas, si se requiere de la imposición de nuevas obligaciones y de la supresión de algunas de ellas, entre otros.**

- Como en toda decisión administrativa, la garantía constitucional y legal está en la **adecuada motivación** de la decisión que depura, actualiza o impone nuevas obligaciones. Sólo de esa manera se estará dentro del marco de la discrecionalidad, sin riesgo de arbitrariedad.
  - “Artículo 44 del CPACA. 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.**”

## Gestión ambiental a cargo del Estado

- Así las cosas, la **depuración de obligaciones motivada de manera adecuada** implica, de manera clara, la satisfacción de las finalidades atribuidas al Estado en la gestión ambiental pues, **por un lado, en aplicación de los principios que rigen la función administrativa continua ejerciendo su autoridad al limitar la libertad de los titulares de la licencia con el fin de mantener y preservar el medio ambiente de conformidad con los parámetros contenidos en la licencia** y, por el otro, **garantiza que las obligaciones a cargo del titular de la licencia ambiental sean las adecuadas y pertinentes para evitar factores de deterioro ambiental: depura, limpiar y purifica (RAE) el contenido obligacional del titular de la licencia.**

# 3. Hipótesis de depuración de obligaciones ambientales en la fase de seguimiento



## Depuración de obligaciones ambientales

Con base en los anteriores soportes normativos y jurisprudenciales, la OAJ ha recomendado que en la **fase de seguimiento y control**, con el propósito de satisfacer de manera plena la finalidad constitucional **de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental**, **no se debe continuar con el requerimiento de las obligaciones ambientales contenidas en los diferentes instrumentos de manejo y control**, cuando se encuentren en las siguientes hipótesis:

## Depuración de obligaciones ambientales

1. Obligaciones contenidas en actos administrativos que se fundamentan disposiciones legales, reglamentarias o de otros actos administrativos que han sido derogados o han perdido su fuerza ejecutoria en los términos del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, según se trate: **decaimiento del acto administrativo.**

## Depuración de obligaciones ambientales

2. Obligaciones totalmente extintas de conformidad con lo previsto en el artículo 1625 del Código Civil, cuando aplique.
- “Toda obligación puede extinguirse por una convención en que las partes interesadas, siendo capaces de disponer libremente de lo suyo, consientan en darla por nula.
  - Las obligaciones se extinguen además en todo o parte: 1. Por la solución o pago efectivo. 2. Por la novación. 3. Por la transacción. 4. Por la remisión. 5. Por la compensación. 6. Por la confusión. 7. Por la pérdida de la cosa que se debe. 8. Por la declaración de nulidad o por la rescisión. 9. Por el evento de la condición resolutoria. 10. Por la prescripción.”

3. **Obligaciones de imposible cumplimiento.** Se subraya que dicho fenómeno es de **interpretación restrictiva y atiende a la particularidad de los casos y circunstancias de cada proceso**, debiendo acreditarse de manera expresa la imposibilidad material y jurídica de su cumplimiento. Lo anterior, sin perjuicio de que previa valoración técnica y jurídica, la autoridad ambiental pueda iniciar proceso sancionatorio ambiental ante el incumplimiento de obligaciones.

4. **Obligaciones que no corresponden con la nueva infraestructura o función actual del proyecto, obra o actividad.** Por ejemplo, seguir solicitando a un proyecto de infraestructura vial información relacionada con la construcción de la vía cuando éste ya se encuentra en operación.

5. Obligaciones contradictorias entre sí independientemente del medio de protección por el que se hayan impuesto (biótico, abiótico, socioeconómico). En este evento, **se deberá optar por la prevalencia y pervivencia una de las dos**, la que jurídica y técnicamente sea más adecuada para atender o mitigar el impacto ambiental.
6. Obligaciones repetidas en el mismo acto administrativo. Solo debe requerirse una de aquellas, previa justificación.

Igualmente, la OAJ **ha sugerido** tener en cuenta en el **ajuste y actualización de obligaciones en las plantillas de seguimiento:**

- Verificar la **actualidad en la versión del programa** proyecto y/o ficha.
- Verificar la **claridad en los términos y circunstancias de modo, tiempo y lugar** de las actividades descritas en las fichas, para que el usuario tenga claro los tiempos, dónde y cómo deben cumplir esas medidas.

Igualmente, la OAJ **ha sugerido** tener en cuenta en el **ajuste y actualización de obligaciones en las plantillas de seguimiento:**

- Verificar la **actualidad en la versión del programa** proyecto y/o ficha.
- Verificar la **claridad en los términos y circunstancias de modo, tiempo y lugar** de las actividades descritas en las fichas, para que el usuario tenga claro los tiempos, dónde y cómo deben cumplir esas medidas.

## Depuración de obligaciones ambientales

- Si bien el **cierre definitivo de una obligación puede originarse con la solicitud del beneficiario de la licencia** porque el proyecto respectivo cesó actividades o porque ya no es exigible tanto técnica como jurídicamente, **el grupo de seguimiento puede de oficio proponer el cierre, de acuerdo con la información que obre en el expediente permisivo y gestionarlo mediante resolución, auto o acta generada en oralidad de seguimiento**, según se trate.

- De conformidad con los lineamientos de la **Estrategia Integral de Seguimiento de Licencias Ambientales 2020-2030**, se deberán actualizar, ajustar y eliminar, si es el caso, las obligaciones que no procedan en función del diseño e implementación de **“una matriz de obligaciones que optimice la revisión de los documentos y actuaciones de cada proyecto para disminuir los tiempos de seguimiento sin importar el volumen de información.”**

De manera adicional y como en el seguimiento ambiental **pueden presentarse eventos de incumplimiento que podrían dar lugar al inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental** (el cual, aunque derivado es autónomo e independiente del seguimiento ambiental). Al respecto, la OAJ ha recomendado lo siguiente cuando una misma obligación sea objeto de ambas actividades administrativas:

- Mientras exista proceso sancionatorio ambiental en curso, **el cumplimiento de las obligaciones insatisfechas a cargo del titular del instrumento ambiental debe ser requerido en ejercicio de la función de seguimiento a los instrumentos ambientales**, y reiterado, hasta tanto aquella prestación sea satisfecha.

- Lo anterior, **teniendo el debido cuidado de no cambiar el plazo o exigibilidad de la obligación impuesta originalmente**, para lo cual se recomienda recordarle al interesado que se encuentra en mora en los términos del acto administrativo que primigeniamente impuso la obligación.

- **Cuando el fallo sancionatorio esté en firme** (esto es, cuando ha sido debidamente notificado y contra él no existan recursos, o existiendo no se interpusieron en los términos de ley, o fueron resueltos y notificados los interpuestos), **es preciso determinar**, con base en el contenido de la sanción impuesta, **la procedencia de seguir insistiendo en su requerimiento.**

- Seguir requiriendo a posteriori el cumplimiento de una obligación dependería del contenido mismo de la sanción impuesta (art. 40 Ley 1333 de 2009), **de la posibilidad material de su ejecución** y **de la utilidad del requerimiento**, con base en el análisis del grado de menoscabo a la función pública de seguimiento y control que aquel genere.

- Cuando en un proceso sancionatorio ambiental **se vaya a imponer una medida compensatoria**, el Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales **deberá verificar que aquélla no sea la misma a las obligaciones ambientales ya impuestas en el instrumento ambiental**. Lo anterior busca que la medida compensatoria, que eventualmente se llegue a imponer en el marco del proceso sancionatorio ambiental, **no desdibuje sus propias características y fines y tampoco se confunda con las obligaciones impuestas en el seguimiento.**

- Según el **aforismo consistente en que, en derecho, las cosas se deshacen como se hacen**, se recomienda que **la creación o modificación de las obligaciones que se impongan en el marco del seguimiento ambiental, deben ser ordenadas por medio de resolución y no de auto**. Bajo ese entendido, si la licencia ambiental fue otorgada mediante resolución, su modificación debe ser a través de una decisión administrativa que revista una formalidad equivalente.

- El auto o acta de seguimiento emanada de la oralidad, por el contrario, es la decisión administrativa diseñada para hacer cumplir o ejecutar las obligaciones previstas en las resoluciones de licencia y sus modificaciones o complementos y, en consecuencia, estos son los escenarios administrativos donde la autoridad declara satisfechas las obligaciones allí impuestas.

# 4. Conclusiones



# Gracias



@ANLA\_col



@ANLacol



Autoridad Nacional de  
Licencias Ambientales



autoridad-nacional-de-  
-licencias-ambientales

[www.anla.gov.co](http://www.anla.gov.co)

Desarrollo  
Sostenible

