



Radicación 2015009087-2-002
Fecha: 2015-04-20 14:32 PRO 2015009087
Anexos: NO Adjuntos: NO Folios: 3
Remitente: OFICINA ASESORA JURÍDICA

Bogotá, D.C.,

Señora
DIANA CAROLINA PUELLO GONZALEZ
dcglo@gmail.com
Ciudad

Asunto: Revocatoria licencia ambiental

Respetada Señora Diana Carolina:

En atención a su comunicación con número de radicado 2015009087-1-000, mediante la cual solicita información con relación al trámite de revocatoria de una licencia ambiental otorgada por una Corporación Autónoma Regional, me permito realizar las siguientes observaciones:

I. Antecedentes

La Ley 99 de 1993, "por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones", contemplo en su Título IV el régimen jurídico aplicable a las Corporaciones Autónomas Regionales, exceptuando a la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional.

De igual manera, en el Título VIII, estableció el marco general en materia de licencias ambientales, reglamentado por medio del Decreto 2820 de 2010 el cual fue derogado por el Decreto 2041 de 2014.

II. Consideraciones

Con relación a las Licencias Ambientales la Corte Constitucional en Sentencia C-746 de 2012, manifestó:

"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

W

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 fuera del texto original)

Entre las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, se encuentran:

“ARTICULO 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

1) Ejecutar las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental definidos por la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones o por el Ministerio del Medio Ambiente, así como los del orden regional que le hayan sido confiados conforme a la ley, dentro del ámbito de su jurisdicción;

2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

(...)

9) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la Ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

10) Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o

cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente.

11) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

12) Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

(...)

14) Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, de conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de recursos naturales renovables;

(...)

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados;

(...)

30) Las demás que anteriormente estaban atribuidas a otras autoridades, en materia de medio ambiente y recursos naturales renovables, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, en cuanto no pugnen con las atribuidas por la Constitución Nacional a las entidades territoriales, o sean contrarias a la presente Ley o a las facultades de que ella inviste al Ministerio del Medio Ambiente.

(...)." (Subrayado fuera de texto original)

De otra parte, el artículo 62 de la mencionada Ley, con relación a la revocatoria y suspensión de las licencias ambientales, estableció:

“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.”
(Negrilla y subrayado fuera de texto original)

Ahora bien, el Decreto 2820 de 2010, “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”, en el artículo 7 señala que estarán sujetos a licencia ambiental únicamente los proyectos, obras y actividades que se enumeran en los artículos 8 y 9 del mencionado decreto.

De igual manera, el artículo 7 del Decreto 2041 de 2014, el cual derogó el Decreto 2820 de 2010, establece:

“Artículo 7°. 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 8° y 9° 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.”

El artículo 9 del Decreto 2041 de 2014 señaló la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, para el otorgamiento o negación de las licencias ambientales allí indicadas.

Adicionalmente el artículo 37 del mencionado decreto, establece que la autoridad ambiental competente podrá mediante resolución motivada declarar la pérdida de vigencia de la licencia ambiental, si transcurrido cinco (5) años a partir de su

ejecutoria, no se ha dado inicio a la construcción del proyecto, obra o actividad, debiendo requerir previamente al interesado para que informe las razones por las cuales no se ha dado inicio a la obra, proyecto o actividad.

Al respecto de la motivación de los actos administrativos, la Corte Constitucional ha manifestado:

“La sentencia SU-917 recogió los preceptos fijados por la jurisprudencia de esta Corporación al identificar los elementos constitucionales que sostienen el deber de motivar los actos administrativos. En síntesis se relacionan los siguientes:

-Cláusula de Estado de Derecho. Este concepto se encuentra fijado en el artículo 1° de la Carta y encierra el principio de legalidad de las actuaciones de los entes públicos, eliminando así la arbitrariedad en sus actuaciones. Una de las formas en las que se materializa es en la obligación de motivar lo actos administrativos toda vez que ésta es la forma en la que se verifica la sujeción de la administración al imperio de la ley.

-Debido proceso. Igualmente, el artículo 29 superior plantea como presupuesto para hacer efectivo el derecho de contradicción y de defensa, que los administrados tengan argumentos que puedan ser controvertidos cuando no están de acuerdo con las actuaciones de las autoridades. De esta forma, cuando en el acto no se expresan las razones que han dado sustento a la decisión, el particular se encuentra en un estado de indefinición derivado de la imposibilidad de expresar los motivos por los que disiente de la decisión tomada, vulnerando así su derecho a controvertir la actuación con la que no está de acuerdo.

-Principio Democrático. En virtud de los artículos 1°, 123 y 209 de la Constitución, el deber de motivar los actos administrativos materializa la obligación que tienen las autoridades de rendir cuentas a los administrados acerca de sus actuaciones.

-Principio de Publicidad. El artículo 209 de la Carta establece que la función administrativa se deberá desarrollar con fundamento en el principio de publicidad. Este mandato se encuentra estrechamente relacionado con los conceptos de Estado de Derecho y de democracia, dado que garantiza la posibilidad de que los administrados conozcan las decisiones de las autoridades, y así puedan controvertir aquellas con las que no están de acuerdo.

Derivado de lo anterior, la motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la

configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico."

En virtud de lo anterior y del análisis de las normas citadas, es posible concluir que la autoridad ambiental competente podrá revocar, sin consentimiento previo del beneficiario, la licencia ambiental otorgada, cuando las condiciones y exigencias de la misma no se estén cumpliendo en los términos establecidos, mediante una resolución motivada.

III. Conclusiones

La autoridad ambiental competente, podrá revocar la Licencia ambiental cuando no se esté dando cumplimiento a las condiciones y exigencias en los términos estipulados en la misma.

La autoridad competente puede declarar la pérdida de vigencia de la licencia ambiental cuando no se hubiere dado inicio a la construcción del proyecto, obra o actividad, transcurrido cinco (5) años a partir de su ejecutoria, para lo cual es necesario requerir previamente al interesado para que informe las razones por las cuales no se ha dado inicio a la obra, proyecto o actividad.

En ambos casos, la autoridad ambiental competente deberá realizarlo mediante una resolución motivada, de conformidad con lo estipulado en las normas citadas anteriormente y dando cumplimiento a los principios constitucionales ya expuestos.

Finalmente, es oportuno advertir que 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 y ejecución.

Cordialmente,


CLAUDIA LORENA LOPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Laura Cristina Amaranta Medina Carrillo 
Fecha: 17/04/2015