



**Radicación: 2019007447-3-001**

Fecha: 2019-02-28 05:45 Proceso: 2019007447 Anexos:  
Trámite: 39-Licencia ambiental  
Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA  
Destinatario: DEP\_1120-GRUPO DE INFRAESTRUCTURA

## MEMORANDO

1.2

Bogotá, D.C., 28 de febrero de 2019

**PARA:** DAVID EDUARDO ALBA PAEZ  
GRUPO DE INFRAESTRUCTURA

**DE:** OFICINA ASESORA JURÍDICA

**ASUNTO:** Respuesta a la solicitud de concepto jurídico allegado mediante radicado 2019007447-3-000, relacionado con notificar y/o comunicar a terceros intervinientes.

Cordial saludo,

De manera atenta me permito informar que se llevó a cabo estudio jurídico respecto a la participación de terceros intervinientes en la actuación administrativa, con el fin de aclarar algunas inquietudes que se han presentado frente al tema. Por lo tanto y de acuerdo con las funciones establecidas en el Decreto-ley 3573 de 2011, la Oficina Asesora Jurídica se permite manifestar lo siguiente:

### I. Problema Jurídico

Uno de los pilares fundamentales de la Constitución Política de 1991, y por ende del Estado Social de Derecho, es, sin lugar a duda la participación de la ciudadanía en las decisiones que puedan afectarlos<sup>1</sup>.

En consecuencia, la ley 99 de 1993 señaló como mecanismo de participación ciudadana la intervención de terceros en las actuaciones administrativas de carácter ambiental, lo cual está reglado y no es un derecho absoluto; por lo anterior procederemos a determinar:

1. ¿Quién es un tercero interviniente?
2. ¿Cuáles son los límites de la participación del tercero interviniente en la actuación administrativa en materia ambiental?

### II. Antecedentes (ANLA)

---

<sup>1</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 79: "(...) *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo (...)*".



Radicación: 2019007447-3-001

Fecha: 2019-02-28 05:45 Proceso: 2019007447 Anexos:

Trámite: 39-Licencia ambiental

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP\_1120-GRUPO DE INFRAESTRUCTURA

Consultada la base de datos del grupo de conceptos de la Oficina Asesora Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se identificaron los siguientes pronunciamientos respecto a la intervención de terceros en el procedimiento de licenciamiento ambiental:

- a) Concepto jurídico con radicado No. 2015001031-2-001 del 12-02/2015. La Oficina Asesora Jurídica se refirió respecto al derecho de participación de los terceros en las actuaciones administrativas de carácter ambiental de la siguiente manera:

*“Así, es clara la garantía de participación e intervención de terceros en cualquier tipo de actuación administrativa, incluyendo si esta es de carácter ambiental, sin la exigencia de demostrar interés directo de la misma, y por supuesto incluye las actuaciones que fueron por usted señaladas (establecimiento de la zona de áreas protegidas y establecimiento de las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción, arcillas y demás minerales en la Sabana de Bogotá).*

*El único condicionamiento para el derecho de intervención referido es que éste está sujeto a la existencia de una actuación administrativa ambiental donde no se haya proferido una decisión definitiva en relación con el otorgamiento, modificación o cancelación de una licencia, permiso, concesión o autorización de carácter ambiental, incluyendo los procesos sancionatorios ambientales”.*

- b) Concepto jurídico con radicado No. 2015001546-2-002 del 02/03/2015. La Oficina Asesora Jurídica, respecto a la participación de terceros en las reuniones de Información adicional, manifestó:

*“ Debe resaltarse que existe un único condicionamiento para el ejercicio del derecho de intervención como tercero y el referido a que se está sujeto a la existencia de una actuación administrativa ambiental donde no se haya proferido una decisión definitiva en relación con el otorgamiento, modificación, o cancelación de una licencia, permiso, concesión o autorización de carácter ambiental, con lo cual es necesario que el proyecto, obra o actividad cuyo licenciamiento se pretende, cuente por lo menos con el acto administrativo que declara el inicio del trámite ante la administración, el cual será proferido una vez se verifique el cumplimiento de los términos establecidos en la norma para la realización de la evaluación allegada.*

*En ese orden, en principio no es posible la intervención de terceros en las audiencias que convoca la entidad para el requerimiento de información adicional, no obstante si dentro del proceso administrativo ya existen terceros intervinientes y estos han sido convocados, podrán asistir a las reuniones mencionadas.”*

- c) Así mismo, esta Oficina se pronunció en el radicado No. 20150207422-2-001 en cuanto al alcance que puede tener cuando una autoridad ambiental reconozca la intervención de terceros según el artículo 38 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así:

*“Dando aplicación a lo dispuesto en el artículo 38 del CPACA si el tercero se encuentra en cualquiera de las hipótesis de que trata el artículo su condición de tercero lo habilita para*





Radicación: 2019007447-3-001

Fecha: 2019-02-28 05:45 Proceso: 2019007447 Anexos:

Trámite: 39-Licencia ambiental

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP\_1120-GRUPO DE INFRAESTRUCTURA

*actuar con “(...) los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada (...)”.*

- d) Concepto jurídico mediante radicado No. 2017019143-3-001 del 03/04/2018. En este, se indicó que, en el trámite de licenciamiento ambiental, el momento procesal pertinente para reconocer terceros intervinientes se da con la emisión del auto de inicio del mismo.

*“Ahora bien, al tenor literal de la norma objeto de estudio y frente a la expresión “iniciadas para la expedición” contenida en el artículo 69 citado, el objeto de la norma hace referencia a las actuaciones tendientes al otorgamiento de una licencia ambiental.*

*Como ya se explicó, el trámite de licenciamiento ambiental inicia con la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, no con el Diagnóstico Ambiental de Alternativas.*

*El Diagnóstico Ambiental de Alternativas -DAA, corresponde -como su nombre lo sugiere- a un análisis sobre las alternativas para realizar un proyecto, obra o actividad. Con la definición de la alternativa, no se confiere derecho alguno al solicitante, pues con este acto administrativo, no se está otorgando per se la licencia ambiental, ni se configura un indicio para su otorgamiento.*

*En razón a lo expuesto, se considera que la norma es clara y se infiere que la intervención de terceros ocurre dentro del trámite de licenciamiento ambiental, esto es, una vez emitido el auto de inicio de trámite de licencia ambiental.”*

- e) Concepto jurídico con radicado No. 2017103653-3-001 de fecha 22-03/2018. Respecto a la notificación que reconoce terceros intervinientes, en el trámite de licenciamiento ambiental esta oficina señaló:

*(...) En virtud de lo expuesto, se tiene que el acto administrativo por el cual se reconoce un tercero interviniente debe ser notificado personalmente o por aviso, según el procedimiento señalado en los artículos 66 y siguiente del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*Esta notificación tiene como objeto, que la decisión de la autoridad sea puesta en conocimiento de las partes o de los terceros que intervinieron en la actuación administrativa. (...)*

### III. Consideraciones (análisis normativo)

La Constitución Política de Colombia en su artículo 2 consagró, como uno de los fines esenciales del Estado, “*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan*”, como garantía al principio democrático y del carácter participativo del Estado Social de Derecho.

Así mismo, en el artículo 79 dispuso que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, y es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia y fomentar la educación para el logro de estos fines y, por ende, la





Radicación: 2019007447-3-001

Fecha: 2019-02-28 05:45 Proceso: 2019007447 Anexos:  
Trámite: 39-Licencia ambiental

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP\_1120-GRUPO DE INFRAESTRUCTURA

participación ciudadana es la declaración fehaciente de que estamos en un Estado Social de Derecho, y, por ende, en una democracia participativa.

Ahora bien, para que una decisión de la administración pública pueda hacerse oponible, vinculante u obligatoria a una persona determinada o a los que en un principio puedan considerarse como terceros con un interés directo, el artículo 67 de la Ley 1437 de 2011 establece los siguientes requisitos:

*“(...) Artículo 67. Notificación personal: **Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.***

*En la diligencia de notificación se entregará al interesado copia íntegra, auténtica y gratuita del acto administrativo, con anotación de la fecha y la hora, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo.*

*El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos invalidará la notificación. (...)”.*

Pero ¿qué se entiende por interesado.?

Aun cuando el mismo estatuto procesal administrativo no lo define, éste hace referencia a dicho concepto en más de 60 oportunidades.

Si bien no existe una definición expresa de interesado en la Ley 1437 de 2011, también lo es que, de acuerdo con las referencias que se hacen en ese estatuto a dicho interviniente, se puede deducir que éste es la persona natural o jurídica que inició un procedimiento administrativo mediante derecho de petición y que puede verse afectada o beneficiada, directa o indirectamente, con la decisión a adoptarse por la autoridad administrativa y quién, sin su presencia o sin ser oída en el trámite previo a la definición, las decisiones de la administración, dependiendo del caso, serían nulas o inoponibles.

La anterior reflexión es pertinente porque la Ley 1437 de 2011 distingue entre el “interesado” y el “tercero”, no porque contenga una definición expresa para cada uno sino porque los trata de manera diferente.

En efecto, de acuerdo con el artículo 4° de dicha ley, el interesado es quien, en ejercicio del derecho de petición en interés general o particular pone en marcha o hace iniciar los mecanismos procesales administrativos del Estado. También puede entenderse por aquél, como la persona natural o jurídica que puede verse directamente afectada por una actuación oficiosa iniciada por la administración

El tercero, en cambio, es la persona que puede **participar** en un procedimiento administrativo en curso, esto es, la iniciada oficiosamente por la entidad pública o en la iniciada por un interesado mediante el mecanismo del derecho de petición de interés general o particular.



Radicación: 2019007447-3-001

Fecha: 2019-02-28 05:45 Proceso: 2019007447 Anexos:  
Trámite: 39-Licencia ambiental

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP\_1120-GRUPO DE INFRAESTRUCTURA

El tercero siempre tendrá un interés en la actuación, el cual puede ser directo o indirecto, atendiendo a la condición del derecho o perjuicio que se discute o desata en el procedimiento administrativo.

La anterior afirmación es relevante porque el tercero deja de serlo y se convierte en “**parte**” **interesada** cuando acredita que su **interés** en el asunto objeto de decisión es **directo** y, mantendrá la condición de tercero quien sólo pueda probar un **interés indirecto** en el objeto del asunto administrativo.

En cuanto a la participación de terceros, el artículo 38 del CPACA señala lo siguiente:

**“Intervención de terceros. Los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, en los siguientes casos:**

1. Cuando hayan promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de denunciantes, resulten afectados con la conducta por la cual se adelanta la investigación, o estén en capacidad de aportar pruebas que contribuyan a dilucidar los hechos materia de la misma.
2. Cuando sus derechos o su situación jurídica puedan resultar afectados con la actuación administrativa adelantada en interés particular, o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarles perjuicios.
3. Cuando la actuación haya sido iniciada en interés general. (...)” (Se subraya y se resalta)

Como queda escrito, **no** en todos los casos los terceros tendrán **los mismos derechos**, deberes y responsabilidades de quienes son **parte interesada**, pues para ello su situación debe enmarcarse en cualquiera de las tres hipótesis del artículo 38 citado.

Y es por esa razón que, **el artículo 67 ídem ordena notificar personalmente únicamente al Interesado**, pero no así al tercero.

**Recuérdese que el tercero que demostró interés directo en la actuación deberá ser considerado como “parte” interesada y a éste, también, se le debe surtir la notificación personal.**

Ahora bien, en relación con el derecho a intervenir o a participar en los Procedimientos Administrativos Ambientales, de que trata la Ley 99 de 1993, la distinción entre terceros e interesado se complica, por cuanto, conforme con su artículo 69, **no se requiere acreditar interés alguno** para intervenir en una actuación tendiente a expedir, modificar o cancelar un permiso o licencia que afecten o puedan afectar el medio ambiente.

Ciertamente, el artículo 70 de la misma ley ordena tener como “interesado” a cualquier persona que así lo manifieste, con su correspondiente identificación y dirección domiciliaria.

Entonces, en el **curso** de los trámites ambientales referidos **no** se distingue entre terceros o interesados porque el legislador trató a los primeros como si fueran los segundos, aun cuando la





Radicación: 2019007447-3-001

Fecha: 2019-02-28 05:45 Proceso: 2019007447 Anexos:

Trámite: 39-Licencia ambiental

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP\_1120-GRUPO DE INFRAESTRUCTURA

figura del interesado en el trámite ambiental<sup>2</sup> sea en sí misma un tercero con interés **indirecto**, según las reglas de la Ley 1437 de 2011.

Sin embargo, donde el legislador no distingue no le es dable al intérprete hacerlo y esta oficina tampoco lo hará.

Empero, lo precedente, no significa que todas las decisiones que finalicen la actuación ambiental se le deban notificar a los “terceros-interesados” y la razón de ello se encuentra en el artículo 71 de la Ley 99 de 1993 cuando al tenor dispone:

*“De la Publicidad de las Decisiones sobre el Medio Ambiente. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa ambiental para la expedición, modificación o cancelación de una licencia o permiso que afecte o pueda afectar el medio ambiente y que sea requerida legalmente, **se notificará a cualquier persona que lo solicite por escrito, incluido el directamente interesado** en los términos del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo y se le dará también la publicidad en los términos del artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, para lo cual se utilizará el Boletín a que se refiere el artículo anterior. (se subraya y se resalta).*

Como puede observarse, las decisiones que finalizan la actuación administrativa ambiental, que expidan, modifiquen o “cancelen una licencia”, se tendrán que notificar **al directamente interesado**, esto es, a quien pidió la licencia o su modificación o su cancelación o a quién, por gestión de un peticionario, se le va a cancelar la misma.

Lo anterior obedece a que esas decisiones mutan, modifican, cambian el ordenamiento jurídico; es decir, crean una situación jurídica, particular y concreta a alguien, porque le crean, modifican o extinguen un derecho o le imponen una obligación, el cual, antes de iniciar el trámite ambiental, no existía.

Y es aquí donde la notificación, como rito solemne de publicidad de ciertos actos administrativos, gana relevancia, pues, cumple dos finalidades esenciales. 1) Gracias a ésta, la persona que se beneficia o perjudica con la licencia, modificación o cancelación, sabe con certeza con cuánto tiempo cuenta para ejercer el derecho a la defensa mediante la interposición de los recursos y 2) Al mismo tiempo la administración puede determinar, también con certeza, cuándo sus determinaciones quedan en firme.

Súmese a lo precedente que, para esas mismas decisiones, es decir, las de cancelación, modificación u otorgamiento de una licencia ambiental, **la notificación a los terceros sólo es obligatoria** cuando éstos **expresamente lo solicitan por escrito**, de tal manera que si tal manifestación de la voluntad no se expresa, la autoridad no está obligada a realizar las gestiones previstas en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

<sup>2</sup> Téngase en cuenta que, la ley 1333 de 2009, “por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, regula el trámite de los terceros de la siguiente manera: “Artículo 20. Intervenciones. Iniciado el procedimiento sancionatorio cualquier persona podrá intervenir para aportar pruebas o auxiliar al funcionario competente cuando sea procedente en los términos de los artículos 69 y 70 de la ley 99 de 1993. Se contará con el apoyo de las autoridades de policía y de las entidades que ejerzan funciones de control y vigilancia ambiental”.





Radicación: 2019007447-3-001

Fecha: 2019-02-28 05:45 Proceso: 2019007447 Anexos:

Trámite: 39-Licencia ambiental

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP\_1120-GRUPO DE INFRAESTRUCTURA

O dicho en otros términos, sólo se notificarán personalmente a los terceros de las decisiones que finalicen la actuación ambiental, tendiente a expedir, modificar o cancelar un permiso o licencia que afecten o puedan afectar el medio ambiente, siempre y cuando el tercero expresamente y por escrito así lo solicite.

Por lo tanto, se concluye que el artículo 71 de la Ley 99 de 1993 verifica el cumplimiento del mandato constitucional consagrado en el artículo 79 superior, que le ordena a la Ley garantizar la participación ciudadana en las decisiones que puedan afectarlo, - refiriéndose al derecho a gozar de un ambiente sano -. Pero es claro que, tomada la decisión, con la garantía de la participación de la comunidad, desaparece la razón del tercero interviniente.

Lo anterior significa que, el derecho a ser reconocido y a participar como tercero interviniente tiene su génesis en el acto mismo de inicio del trámite ambiental atrás descrito y termina en el momento en que el acto administrativo por el cual se decide si se niega u otorga/revoca un instrumento de manejo ambiental, o se modifica uno existente o se impone/absuelve o impone una sanción, queda en firme<sup>3</sup>

Ahora, con base en las anteriores premisas, también es factible concluir que tampoco la autoridad ambiental está obligada a notificarle al tercero el resultado del seguimiento de la licencia ambiental.

Se fundamenta la anterior postura en que, por un lado, el legislador no dispuso mecanismos de participación de terceros en el trámite del seguimiento ambiental y, de otro, porque los autos que dan cuenta del seguimiento son actos administrativos de ejecución<sup>4</sup>, por lo que la notificación personal de los mismos tampoco es obligatoria, salvo claro está, de norma expresa y especial en contrario.

#### IV. Conclusiones.

En este orden de ideas, el tercero-interesado en la actuación administrativa ambiental, siempre y cuando lo solicite por escrito, podrá hacer efectivo el derecho de intervención que le otorga la ley, permitiéndole pedir y aportar pruebas (dentro del proceso sancionatorio), controvertir las pruebas que se arrimen a la actuación, ser notificados, impugnar las decisiones, recusar funcionarios, desistir de su propia intervención, y todas aquellas actuaciones inherentes al debido proceso.

Pero al no ser un derecho ilimitado, su participación se restringe a los siguientes procedimientos:

1. Actuaciones administrativas iniciadas para la expedición de instrumentos administrativos de manejo ambiental de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.
2. Actuaciones administrativas iniciadas para la modificación de dichos instrumentos.

<sup>3</sup> Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Auto 2023 del 29 de junio de 2012.

<sup>4</sup> Ley 1437 de 2011. **Artículo 75. Improcedencia.** No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.





**Radicación: 2019007447-3-001**

Fecha: 2019-02-28 05:45 Proceso: 2019007447 Anexos:  
Trámite: 39-Licencia ambiental

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP\_1120-GRUPO DE INFRAESTRUCTURA

3. Actuaciones administrativas iniciadas para la cancelación (o revocatoria) de instrumentos administrativos de manejo ambiental de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.
4. Actuaciones administrativas iniciadas para la imposición de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales.
5. Actuaciones administrativas iniciadas para la revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales – (caso específico de la revocatoria directa del acto administrativo que impone sanción).

Así las cosas, la OAJ contesta las preguntas realizadas en el memorando del asunto, así:

**Frente a las preguntas 1,2 y 3:**

Respuesta: No, puesto que, de lo analizado en precedencia, el límite a la participación de un tercero se circunscribe únicamente a los actos previos al acto administrativo definitivo, por lo tanto, los terceros solo podrán participar en el procedimiento previo a la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente, o intervenir al inicio de un proceso sancionatorio ambiental únicamente; pero una vez en firme el acto administrativo definitivo, cesará su participación dentro de la actuación administrativa.

Por lo anteriormente expuesto, las actuaciones en el marco del seguimiento a un instrumento ambiental resultan ser posteriores al acto administrativo definitivo que otorgó el permiso o autorización a la obra o actividad para el aprovechamiento de algún recurso natural, por lo tanto, dichos actos administrativos de ejecución de la licencia, no se deben notificar personalmente a persona diferente del directamente interesado; de igual forma tampoco se deberá reconocer a ninguna persona como tercero interviniente en la etapa anteriormente mencionada porque el legislador no instituyó ese mecanismo de participación.

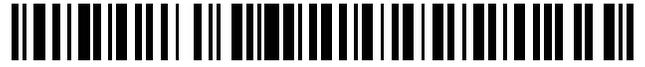
**Frente a la pregunta 4:**

En este evento sí es posible que estas personas sigan manteniendo esta condición jurídica. No obstante, se considera prudente ir normalizando, progresivamente, la participación de los ya reconocidos dentro de los límites establecidos por la Ley.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera pertinente que en cada situación se realice el análisis jurídico y técnico al caso en concreto, puesto que la vinculación y/o reconocimiento de los terceros puede provenir de múltiples situaciones.

No sobra manifestar que, la presente respuesta tiene el alcance previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.





**Radicación: 2019007447-3-001**

Fecha: 2019-02-28 05:45 Proceso: 2019007447 Anexos:  
Trámite: 39-Licencia ambiental  
Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA  
Destinatario: DEP\_1120-GRUPO DE INFRAESTRUCTURA

Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

Cordialmente,

**DANIEL RICARDO PÁEZ DELGADO**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia para: No.

Anexos: No.

Revisó: --JOSE VICENTE AZUERO GONZALEZ (Contratista)  
JOSE VICENTE AZUERO GONZALEZ (Contratista)  
Proyectó: Daniel Felipe Diez Florez

**Nota:** Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad.

