

05 MAY 2015

MEMORANDO

Bogotá, D.C.,

PARA: MARTHA ELENA CAMACHO BELLUCCI
Subdirectora Evaluación y Seguimiento

DE: CLAUDIA LORENA LOPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Remisión DPE 0595-00-2015, Radicado ANLA 2015007138 del 13 de febrero de 2015

Respetada Martha:

En atención al memorando No. 2015017263-3, en el que remite copia de un derecho de petición con No. de radicado 2015007138-1-000, relacionado con el Convenio Interadministrativo No. 0757 de 2013 suscrito entre el Municipio de Agua de Dios y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, con objeto que esta Oficina determine el trámite a seguir en el marco de las competencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, 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.

El Decreto 3573 de 2011 creó la Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA-, como una unidad administrativa especial del orden nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998¹, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hace parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.

¹ Artículo 67.- Organización y funcionamiento de unidades administrativas especiales. Las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquélla les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo.

De conformidad, con la información suministrada por el Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, se encontró que el convenio interadministrativo de asociación No. 0757 de 2013 suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR y el Municipio de Agua de Dios, tiene por objeto la asociación entre estas dos entidades para la ejecución de obras hidráulicas contra inundaciones en la margen izquierda del Río Bogotá – Vereda Leticia - Manuel norte de Agua de Dios, con su correspondiente interventoría técnica, administrativa y financiera, que pretenden el mejoramiento del comportamiento hidráulico del río, a través de la extracción de 73.680 m³ de sedimentos y la conformación en igual volumen de jarillones, con el correspondiente análisis geomorfológico.

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 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 calificarse 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;

(...)

6) Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

(...)

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;

(...)

19) Promover y ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción, en coordinación con los organismos directores y ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras, conforme a las disposiciones legales y a las previsiones técnicas correspondientes;

Cuando se trate de obras de riego y avenamiento que de acuerdo con las normas y los reglamentos requieran de Licencia Ambiental, esta deberá ser expedida por el Ministerio del Medio Ambiente.

(...)"

De otra parte, el artículo 6 de la Ley 99 de 1993, establece:

"ARTICULO 6°. Cláusula General de Competencia. Además de las otras funciones que le asignen la ley o los reglamentos, el Ministerio del Medio Ambiente ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad."

Adicionalmente, en el artículo 52 determinó que el Ministerio del Medio Ambiente, otorgará de manera privativa la Licencia Ambiental a los proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el numeral 19 del artículo 31 de la dicha Ley.

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."*

Al respecto el artículo 8 del Decreto 2820 de 2010 establece la competencia del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con relación al otorgamiento o negación de las licencias ambientales de los proyectos, obras o actividades allí enunciadas, dentro de las cuales podemos encontrar en el numeral 14 los proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el inciso segundo del numeral 19 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

El artículo 8 del Decreto 2041 de 2014 señaló la competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, respecto de los proyectos, obras o actividades a las cuales puede esta Autoridad otorgar o negar licencia ambiental, indicando en el numeral 14 lo siguiente:

"Artículo 8°. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

(...)

14. Los proyectos que adelanten las Corporaciones Autónomas Regionales a que hace referencia el inciso segundo del numeral 19 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

(...)"

Ahora bien, de las actividades indicadas en el objeto del convenio interadministrativo de asociación No. 0757 de 2013 suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR y el Municipio de Agua de Dios, no se encuentran dentro de los proyectos, obras o actividades señaladas en el artículo 8 del 2820 de 2010 o el artículo 8 del Decreto 2041 de 2014.

De otra parte, tanto el artículo 9 del el Decreto 2820 de 2010 como el artículo 9 del Decreto

el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible haga uso del ejercicio discrecional y selectivo sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales.

10. Aprobar los actos administrativos de licencias ambientales para explotaciones mineras y de construcción de infraestructura vial y los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal de que tratan los artículos 34, 35 y 39 de la Ley 99 de 1993.

11. Dirimir los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licencia o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.

12. Desarrollar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto.

13. Asumir la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia.

14. Las demás funciones que le asigne la ley.” (Subrayado fuera de texto original)

En virtud de lo anterior y del análisis de las normas citadas, es posible concluir que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, es competente para otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales que fueran competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro de los límites impuestos por la Ley y los reglamentos.

Ahora bien, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con relación a quien debe otorgar las autorizaciones o permisos ambientales que sean solicitados por el municipio en el marco de convenios interadministrativos en los cuales la Corporación aporta recursos financieros para la ejecución de obras, ha manifestado que:

“Si bien es cierto, de conformidad con la Ley 99 de 1993, la Corporación Autónoma Regional del Cesar – CORPOCESAR- como administradora de los recursos naturales renovables en el área de su jurisdicción, tiene la competencia para otorgar las licencias, los permisos y demás autorizaciones ambientales, también lo es, que la mencionada ley no establece ninguna excepción respecto de su otorgamiento en los casos en los cuales se realice el aporte de recursos. Sin embargo, se debe dar aplicación a principios como el de la imparcialidad que debe regir en las actuaciones administrativas.

(...)

Se concluye y con fundamento en lo anterior, de acuerdo a la nueva institucionalidad del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible Ambiental, que la autoridad ambiental competente para conocer las autorizaciones ambientales que de manera general se requieran para la ejecución de las intervenciones proyectadas en el marco del convenio interadministrativo objeto de consulta, compete a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, conforme con el Decreto-Ley 3573 de 2011.”

En virtud de lo anterior, es posible concluir que de conformidad con los lineamientos dados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, será competencia de

2041 de 2014, establecen la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, con relación al otorgamiento o negación de las licencias ambientales de los proyectos, obras o actividades allí enunciadas, dentro de las cuales no se encuentra coincidencia con el objeto del convenio interadministrativo de asociación No. 0757 de 2013 suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR y el Municipio de Agua de Dios.

El parágrafo 4 del artículo 9 del Decreto 2041 de 2014 establece que:

"Parágrafo 4°. Cuando de acuerdo con las funciones señaladas en la ley, la licencia ambiental para la construcción y operación para los proyectos, obras o actividades de qué trata este artículo, sea solicitada por las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, esta será de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Así mismo, cuando las mencionadas autoridades, manifiesten conflicto para el otorgamiento de una licencia ambiental; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrá asumir la competencia del licenciamiento ambiental del proyecto, en virtud de lo dispuesto en el numeral 31 del artículo 5° de la citada ley."

Al respecto de la competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, el Decreto Ley 3573, "por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones", en su artículo 3 establece:

"Artículo 3°. 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.*
- 3. Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales –SILA– y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea –Vital–.*
- 4. Velar porque se surtan los mecanismos de participación ciudadana de que trata la ley relativos a licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 5. Implementar estrategias dirigidas al cuidado, custodia y correcto manejo de la información de los expedientes de licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.*
- 7. Adelantar y culminar el procedimiento de investigación, preventivo y sancionatorio en materia ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009 o la norma que la modifique o sustituya.*
- 8. Adelantar los cobros coactivos de las sumas que le sean adeudadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– por todos los conceptos que procedan.*
- 9. Ordenar la suspensión de los trabajos o actividades, en los casos en los que*

esta Autoridad el otorgamiento de las autorizaciones o permisos ambientales requeridos para la ejecución de obras, objeto de convenios interadministrativos en donde la Corporación aporte recursos.

Por otro lado, con relación a la solicitud del peticionario relacionada con la información del proyecto solicitada a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR-, me permito indicarle que la respuesta dada por la Corporación con el número de radicado 4120-E1-56589, de conformidad con el SILA se encuentra asignado al Grupo de Infraestructura.

III. Conclusiones

En virtud de lo anterior, es posible concluir que es competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales ejecutar obras de irrigación, avenamiento, defensa contra las inundaciones, regulación de cauces y corrientes de agua, y de recuperación de tierras que sean necesarias para la defensa, protección y adecuado manejo de las cuencas hidrográficas del territorio de su jurisdicción.

De conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, es competencia de esta Autoridad el otorgamiento de las autorizaciones o permisos ambientales requeridos para la ejecución de obras, objeto de convenios interadministrativos en donde las Corporaciones aporten recursos.

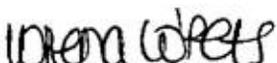
No obstante lo anterior, se elevará una consulta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el objeto de determinar la competencia para el caso particular.

De otra parte, es necesario analizar la información enviada por la Corporación con el fin de determinar si las actividades u obras a ejecutar requieren licencia, autorización o permiso, de acuerdo con las características de las mismas.

Adicionalmente, es necesario dar respuesta al peticionario con relación al estado de la información solicitada a la Corporación.

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

Elaboró: Laura Medina Carrillo 
Fecha: 27/04/2015