

MEMORANDO

1.2 16 OCT 2015

*Ca 7
16-10-2015
10:55 a.m*

Bogotá, D.C.,

PARA: SERGIO ALBERTO CRUZ FIERRO
Coordinador Grupo de Hidrocarburos.

DE: CLAUDIA LORENA LÓPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

ASUNTO: Apoyo jurídico – Procedencia para establecer Planes de Manejo Ambiental presentados fuera de la vigencia del Decreto 500 de 2006. (RAD 4120-3-63331)

Cordial saludo,

En atención a la comunicación de la referencia, mediante la cual se solicita concepto a esta Oficina Asesora con respecto de la viabilidad para establecer Planes de Manejo Ambiental a proyectos, obras o actividades que iniciaron sus actividades con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993, pero que lo presentan ante esta Autoridad por fuera de la vigencia del Decreto 500 de 2006, se da respuesta en los siguientes términos:

1. La situación fáctica planteada

La consulta se centra en determinar si es posible establecer un Plan de Manejo Ambiental para proyectos, obras o actividades que, estando sujetas a la obtención de licencia ambiental conforme a la Ley 99 de 1993 y a sus decretos reglamentarios, fueron construidos o iniciaron operaciones con antelación a la expedición de la citada Ley, y sin embargo, presentaron a consideración de esta autoridad la solicitud de establecimiento de Planes de Manejo Ambiental, con posterioridad a la derogatoria del Decreto 500 de 2006, es decir, en vigencia del Decreto 2820 de 2010.

En este sentido, el análisis a efectuar, necesariamente, excluye las eventuales situaciones fácticas asociadas a solicitudes que hubiesen sido radicadas con posterioridad al momento de entrada en vigencia del Decreto 2041 de 2014, toda vez que en los casos concretos que originan la consulta en cuestión, las solicitudes de establecimiento de Planes de Manejo Ambiental, fueron radicadas bajo vigencia del Decreto 2820 de 2010.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que la cuestión a resolver es determinar si resulta posible aplicar ultractivamente las disposiciones contenidas en el artículo 40 del Decreto 1220 de 2005, modificado por el artículo 2º del Decreto 500 de 2006, respecto de solicitudes de establecimiento de Planes de Manejo Ambiental regladas por los numerales 3º y 4º del citado artículo, frente a solicitudes de establecimiento de Planes de Manejo Ambiental formuladas con posterioridad a la derogatoria del Decreto cuya aplicación se pretende, respecto de actividades, proyectos u obras construidas o cuya operación inició antes de la entrada en

vigencia de la Ley 99 de 1993; así las cosas, nos encontramos frente a un claro conflicto de aplicación de disposiciones normativas en el tiempo.

2. La norma cuya aplicación ultractiva sería requerida

Ahora bien, resulta pertinente determinar cual de las situaciones fácticas, a las que se refería el Decreto 500 de 2006, es aquella que se ajustaba a las características del proyecto para el que se pretende el establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental, de haberse solicitado dentro de la vigencia de dicho Decreto, y no como sucedió en la práctica, con posterioridad a su derogatoria.

El artículo 40 del Decreto 1220 de 2005, modificado por el artículo 2º del Decreto 500 de 2006, establece lo siguiente:

"Artículo 2º. Modifícase el artículo 40 del Decreto 1220 de 2005, el cual quedará así:

Artículo 40. Régimen de transición. El régimen de transición se aplicará a los proyectos, obras o actividades de que tratan los artículos 8 y 9 del presente decreto, y que se encuentren en los siguientes casos:

1. Los proyectos, obras o actividades, que de acuerdo con las normas vigentes antes de la expedición del presente decreto, obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones de carácter ambiental que se requerían, continuarán sus actividades sujetos a los términos, condiciones y obligaciones señalados en los actos administrativos así expedidos.

2. Los proyectos, obras o actividades, que con anterioridad a la expedición del presente decreto, iniciaron todos los trámites tendientes a obtener la correspondiente Licencia Ambiental o el establecimiento del Plan de Manejo Ambiental, exigido por la normatividad en ese momento vigente, continuarán su trámite de acuerdo con la misma y en caso de obtenerlos podrán adelantar y/o continuar el proyecto, obra o actividad.

3. Los proyectos, obras o actividades que hayan iniciado su operación antes de la expedición de la Ley 99 de 1993, y que a la entrada en vigencia del presente decreto, pretendan reanudar actividades, deberán presentar ante la autoridad ambiental competente un Plan de Manejo Ambiental para su respectiva evaluación y establecimiento.

4. Los proyectos, obras y actividades que se encuentren operando a la entrada en vigencia del presente decreto y no cuenten con la Licencia Ambiental respectiva, deberán presentar un Plan de Manejo Ambiental ante la autoridad ambiental competente, dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición del presente Decreto, para su respectiva evaluación y establecimiento. Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.

Parágrafo 1º. En los casos antes citados, las autoridades ambientales continuarán realizando las actividades de control y seguimiento necesarias, con el objeto de

determinar el cumplimiento de las normas ambientales. De igual forma, podrán realizar ajustes periódicos cuando a ello haya lugar, establecer mediante acto administrativo motivado las medidas de manejo ambiental que se consideren necesarias y/o suprimir las innecesarias, de conformidad con el artículo 33 del presente decreto.

Parágrafo 2º. Los proyectos, obras o actividades que en virtud de lo dispuesto en el presente decreto no sean de competencia de las autoridades que actualmente conocen de su evaluación o seguimiento, deberán ser remitidos a la autoridad ambiental competente para los efectos a que haya lugar.

Parágrafo 3º. Las autoridades ambientales deberán fijar los términos de referencia dentro del mes siguiente a la solicitud del Plan de Manejo Ambiental, para los casos de que tratan los numerales 3 y 4 del presente artículo.

Parágrafo 4º. En el evento de establecerse el Plan de Manejo Ambiental de que trata el presente artículo, se deberán tramitar y obtener ante las respectivas autoridades ambientales, los permisos, concesiones y autorizaciones para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables que se requieran para el efecto.

Parágrafo 5º. Para los casos a que se refiere los numerales 3 y 4 del presente artículo, se aplicará el procedimiento señalado en los artículos 23 y 24 numerales 1 y 2 del presente decreto. Allegada la información adicional de que trata el último numeral, la autoridad ambiental competente dispondrá de quince (15) días para el respectivo pronunciamiento" (Subrayado fuera de texto).

Es evidente que los dos casos que nos ocupan, y que motivan la consulta elevada por usted, podrían haberse hallado en una de las situaciones previstas en los numerales 3º y 4º del artículo 40 del Decreto 1220 de 2005, modificado por el artículo 2º del Decreto 500 de 2006, a saber:

- Si el proyecto, obra o actividad fue construido y entró en operación antes de la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993, **pero suspendió sus actividades, y pretendió reanudarlas durante la vigencia del Decreto 1220 de 2005**, surgía para el interesado la obligación de presentar un Plan de Manejo Ambiental para su evaluación y establecimiento, sin que para el efecto la norma hubiese previsto un término, sin embargo, resulta evidente que para que lo previsto en esta disposición fuese aplicable, la solicitud de establecimiento del Plan de Manejo Ambiental debió haberse presentado durante la vigencia del régimen de transición del Decreto 1220 de 2005, es decir, antes de que este y el Decreto 500 de 2006, perdieran vigencia por la derogatoria expresa efectuada por el Decreto 2820 de 2010.
- Si el proyecto, obra o actividad fue construido antes de la expedición del Decreto 1220 de 2005 **y estaba en operación al momento de entrada en vigencia del mismo**, pero no obtuvo licencia ambiental, bien sea porque precisamente inició operación antes de la entrada en vigor de la Ley 99 de 1993 o porque habiendo requerido la licencia por haber iniciado operación después de la entrada en vigor de dicha Ley, nunca la solicitó, el titular se obligaba a presentar para su evaluación y establecimiento un Plan

de Manejo Ambiental dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigor del Decreto 500 de 2006, sin perjuicio del inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental, si a ello hubiese lugar (particularmente cuando debiendo haber obtenido la licencia ambiental, por haber entrado en operación el proyecto, obra o actividad con posterioridad a la Ley 99 de 1993, no la solicitó).

En este caso, la norma previó un término de 12 meses para presentar la solicitud de establecimiento del Plan de Manejo Ambiental, vencidos los cuales, a nuestro entender, dejaba de ser aplicable el régimen de transición previsto en el numeral 4º del artículo 40 del Decreto 1220 de 2005 modificado por el artículo 2º del Decreto 500 de 2006, toda vez que en la norma estableció de manera clara un límite temporal a su vigencia; es decir, una propia norma previó las condiciones de temporalidad para que el titular de un proyecto, obra o actividad en operación que al momento de entrada en vigor del Decreto 1220 de 2005 no contara con la licencia ambiental, presentara el respectivo Plan de Manejo, por ende, vencido el término de 12 meses previsto en la norma, la autoridad ambiental no podría tramitar el establecimiento del respectivo Plan de Manejo Ambiental, habida cuenta de que habría perdido competencia para ello, en tanto el supuesto de hecho requerido para su ejercicio, comportaba la presentación del Plan de Manejo Ambiental dentro del término fijado en la norma.

Distinto era el caso de aquellos proyectos, obras o actividades que, sin contar con la respectiva licencia ambiental, estaban en operación al momento de entrada en vigor del Decreto 1220 de 2005, y que radicaron el respectivo Plan de Manejo Ambiental para su establecimiento dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigor del Decreto 500 de 2006, sin que la autoridad ambiental hubiese resuelto dentro de dicho término; en este caso, la autoridad ambiental mantenía su competencia para evaluar y establecer el PMA, toda vez que el supuesto fáctico para su ejercicio se cumplía, en tanto la solicitud del titular del proyecto, obra o actividad habría radicado oportunamente su solicitud, obligando así a la autoridad ambiental a pronunciarse sobre ella.

3. La inaplicabilidad del régimen de transición previsto en el artículo 40 del Decreto 1220 de 2005 modificado por el artículo 2º del Decreto 500 de 2006 para el caso en concreto

Es claro que los casos que nos ocupan, no reúnen las condiciones previstas para que frente a ellos, la normatividad aplicable sea en efecto el artículo 40 del Decreto 1220 de 2005, modificado por el artículo 2º del Decreto 500 de 2006, en especial, los numerales 3 y 4 del mismo, toda vez que las solicitudes de evaluación y establecimiento de Plan de Manejo Ambiental fueron presentadas con posterioridad a la derogatoria de dichos Decretos y por ende, a la pérdida de su vigencia y en consecuencia, de su fuerza ejecutoria.

A efectos de explicar lo anterior, es necesario tener en cuenta que las disposiciones normativas analizadas son actos administrativos de carácter general y, por tanto, el régimen general de su vigencia y extinción se encuentra en la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), ya vigente al momento de radicación de

las solicitudes de evaluación y establecimiento de los Planes de Manejo Ambiental. De este modo, el artículo 91 de la referida Ley indica lo siguiente:

"Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. *Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
2. *Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
3. *Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
4. *Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
5. *Cuando pierdan vigencia" (Subrayado fuera de texto).*

Resulta evidente que habiendo perdido su fuerza ejecutoria el Decreto 1220 de 2005 y el Decreto 500 de 2006, con ocasión de su derogatoria, al momento de presentación de las solicitudes de evaluación y establecimiento de los Planes de Manejo Ambiental objeto de consulta, no pueden ser aplicados a las situaciones fácticas consultadas, salvo que expresamente, las normas vigentes al momento de presentación de dichas solicitudes, o las vigentes actualmente, prevean la aplicación de un régimen de transición de similares condiciones, o autoricen expresamente la aplicación ultractiva del régimen previsto en los numerales 3 y 4 del artículo 40 del Decreto 1220 de 2005, modificado por el Decreto 500 de 2006.

4. El régimen de transición previsto en el Decreto 2820 de 2010 y su pertinencia

Para la fecha de radicación de las dos solicitudes de evaluación y establecimiento de Planes de Manejo Ambiental referidas en la consulta, la norma vigente que regulaba el proceso de otorgamiento de licencias ambientales era el Decreto 2820 de 2010, que sustituyó en su integridad al Decreto 1220 de 2005 y al Decreto 500 de 2006¹; dicho Decreto, previó en su artículo 51 un régimen de transición así:

"Artículo 51. Régimen de transición. El régimen de transición se aplicará a los proyectos, obras o actividades que se encuentren en los siguientes casos:

1. *Los proyectos, obras o actividades que iniciaron los trámites para la obtención de una Licencia Ambiental o el establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental exigido por la normatividad en ese momento vigente, continuarán su trámite de acuerdo con la*

¹ D. 2820 de 2010. Artículo 52. Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su publicación en el Diario Oficial y deroga el Decreto 1220 de 2005 y 500 de 2006.

misma y en caso de obtenerlos podrán adelantar y/o continuar el proyecto, obra o actividad, de acuerdo a los términos, condiciones y obligaciones que se expidan para el efecto.

2. Los proyectos, obras o actividades, que de acuerdo con las normas vigentes antes de la expedición del presente decreto, obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones de carácter ambiental que se requerían, continuarán sus actividades sujetos a los términos, condiciones y obligaciones señalados en los actos administrativos así expedidos.

3. En caso que a la entrada en vigencia del presente decreto existieran contratos suscritos o en ejecución sobre proyectos, obras o actividades que anteriormente no estaban sujetas a Licencia Ambiental, se respetarán tales actividades hasta su terminación, sin que sea necesario la obtención del citado instrumento de manejo y control ambiental.

Parágrafo 1°. En los casos antes citados, las autoridades ambientales continuarán realizando las actividades de control y seguimiento necesarias, con el objeto de determinar el cumplimiento de las normas ambientales. De igual forma, podrán realizar ajustes periódicos cuando a ello haya lugar, establecer mediante acto administrativo motivado las medidas de manejo ambiental que se consideren necesarias y/o suprimir las innecesarias.

Parágrafo 2°. Los proyectos, obras o actividades que en virtud de lo dispuesto en el presente decreto no sean de competencia de las autoridades que actualmente conocen de su evaluación o seguimiento, deberán ser remitidos a la autoridad ambiental competente para los efectos a que haya lugar.

Parágrafo 3°. Los titulares de Planes de manejo Ambiental podrán solicitar la modificación de este instrumento ante la autoridad ambiental competente con el fin de incluir los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el proyecto, obra o actividad.

Y, en este caso, los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables serán incluidos y su vigencia iniciará a partir del vencimiento de los permisos que se encuentran vigentes" (Subrayado fuera de texto).

Resulta claro que ninguno de los presupuestos fácticos previstos en el artículo 51 del Decreto 2820 de 2010 resulta aplicable a los casos que se consultan, toda vez que se exige, al menos², haber iniciado los trámites para la imposición del PMA para que el régimen de transición, contenido en dicha norma, sea aplicable.

² Numeral 1 del artículo 51 del Decreto 2820 de 2010.

En efecto, el supuesto fáctico regulado en el numeral 1º del artículo 51 del Decreto 2820 de 2010, se refiere a proyectos, obras o actividades que, habiendo iniciado operación antes de la entrada en vigencia de esta norma, hubiesen presentado solicitud de imposición de un Plan de Manejo dentro del periodo de vigencia de la norma que lo reglaba, en cuyo caso, el trámite continuaría de acuerdo con dicha norma.

Si la solicitud de establecimiento de los Planes de Manejo Ambiental para los casos que nos ocupan, hubiesen sido radicadas dentro de la vigencia de los Decretos 1220 de 2005 y 500 de 2006, es claro que resultaría aplicable lo previsto en el numeral 1º del artículo 51 del Decreto 2820 de 2010, luego la autoridad ambiental se habría visto obligada a continuar el trámite de tales solicitudes con arreglo a dichas normas, sin embargo, los Planes de Manejo Ambiental en el caso concreto que motiva la consulta, no fueron radicados dentro del periodo de vigencia del Decreto 1220 de 2005 ni del Decreto 500 de 2006, sino posteriormente, es decir, dentro del periodo de vigencia del Decreto 2820 de 2010.

Por su parte, el artículo 1º del mismo Decreto 2820 de 2010, precisa en la definición del Plan de Manejo como instrumento que *"El Plan de Manejo Ambiental podrá hacer parte del Estudio de Impacto Ambiental o como instrumento de manejo y control para proyectos obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición"*, por ende, solo puede predicarse su establecimiento por fuera de un EIA aprobado al momento de otorgar una licencia ambiental, en el evento de un régimen de transición, sin embargo, en el caso que nos ocupa no se cumplen los supuestos de hecho para estar incursos en las reglas de dicha transición normativa. Es decir, el PMA, en los proyectos, obras y actividades referidos en la consulta, no fueron presentados dentro del término de vigencia del Decreto 500 de 2006, luego no se encuentran amparados por el régimen de transición previsto en el artículo 2º de dicho Decreto; y además, tampoco les era aplicable el régimen de transición previsto en el Decreto 2820 de 2010, toda vez que uno de los presupuestos era haber iniciado el trámite en vigencia de la normativa derogada.

Debemos advertir además, que no existía facultad en cabeza de esta autoridad para evaluar y establecer, en vigencia del Decreto 2820 de 2010, unos Planes de Manejo Ambiental, individualmente considerados, que fueron presentados durante su vigencia y no durante el término de vigor del régimen de transición del Decreto 1220 de 2005, toda vez que tales proyectos deben obtener los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales correspondientes a la afectación o uso de cada recurso natural renovable, ante la Corporación Autónoma Regional competente para ello, por lo que frente a estos eventos, debe valorarse la posibilidad de imposición de medidas de manejo ambiental por parte de esta autoridad ambiental, al amparo de lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 52 del Decreto 2041 de 2014, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015.

Debemos hacer énfasis en que el Decreto 2820 de 2010, vigente para el momento de radicación de las solicitudes de evaluación y establecimiento de los Planes de Manejo Ambiental presentados, no prevé la extensión ultractiva de los efectos de los numerales 3º y 4º del artículo 40 del Decreto 1220 de 2005 modificado por el artículo 2º del Decreto 500 de 2006, salvo para los proyectos, obras o actividades que hubiesen presentado sus respectivas solicitudes de evaluación e imposición de PMA, dentro del término de vigencia de tales normas, es decir, antes de su derogatoria por el Decreto 2820 de 2010.

5. Pertinencia del régimen de transición previsto en el Decreto 1076 de 2015, que compiló el Decreto 2041 de 2014.

El Decreto 1076 de 2015, que compiló en su integridad el Decreto 2041 de 2014, establece en su artículo 2.2.23.11.1 un régimen de transición en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 2.2.23.11.1 Régimen de Transición. El régimen de transición se aplicará a los proyectos, obras o actividades que se encuentren en los siguientes casos:

1. Los proyectos, obras o actividades que iniciaron los trámites para la obtención de una licencia ambiental o el establecimiento de un plan de manejo ambiental o modificación de los mismos, continuarán su trámite de acuerdo con la norma vigente en el momento de su inicio.

No obstante, los solicitantes que iniciaron los trámites para la obtención de una licencia ambiental, el establecimiento de un plan manejo ambiental, y cuyo proyecto, obra o actividad no se encuentran dentro del listado de actividades descritos en los artículos 8o y 9o de esta norma, podrán solicitar a la autoridad ambiental competente la terminación del proceso, en lo que le fuera aplicable.

2. Los proyectos, obras o actividades, que de acuerdo con las normas vigentes antes de la expedición del presente decreto, obtuvieron los permisos, concesiones, licencias y demás autorizaciones de carácter ambiental que se requerían, continuarán sus actividades sujetos a los términos, condiciones y obligaciones señalados en los actos administrativos así expedidos.

3. Los proyectos, obras o actividades que en virtud de lo dispuesto en el presente decreto no sean de competencia de las autoridades que actualmente conocen de su evaluación o seguimiento, deberán ser remitidos de manera inmediata a la autoridad ambiental competente para los efectos a que haya lugar. En todo caso esta remisión no podrá ser superior un (1) mes.

PARÁGRAFO 1o. En los casos antes citados, las autoridades ambientales continuarán realizando las actividades de control y seguimiento necesarias, con el objeto de determinar el cumplimiento de las normas ambientales. De igual forma, podrán realizar ajustes periódicos cuando a ello haya lugar, establecer mediante acto administrativo motivado las medidas de manejo ambiental que se consideren necesarias y/o suprimir las innecesarias.

PARÁGRAFO 2o. Los titulares de planes de manejo ambiental podrán solicitar la modificación de este instrumento ante la autoridad ambiental competente con el fin de incluir los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios para el proyecto, obra o actividad. En este caso, los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables serán

incluidos dentro del plan de manejo ambiental y su vigencia iniciará a partir del vencimiento de los permisos que se encuentran vigentes.

PARÁGRAFO 3o. Las autoridades ambientales que tengan a su cargo proyectos de zootecnia que impliquen el manejo de especies listadas en los Apéndices de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (Cites) deberán remitir en tiempo no superior a quince (15) días hábiles, contados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto, los expedientes contentivos de los mismos con destino a la ANLA quien los asumirá en el estado en que se encuentre" (Subrayado fuera de texto).

Como se observa, el Decreto 1076 de 2015 actualmente vigente, previó un régimen de transición de similares características al contenido en el Decreto 2820 de 2010, en el que se establece que para aquellos proyectos, obras o actividades que hubiesen iniciado el trámite de evaluación y establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental, continuarán su trámite de acuerdo a la norma vigente al momento de su inicio, es decir, que en los casos que nos ocupan, tendría que darse aplicación a lo previsto en el Decreto 2820 de 2010, que no contemplaba el establecimiento de Planes de Manejo cuyo trámite se iniciara durante su vigencia, por ende, las solicitudes de evaluación y establecimiento de Planes de Manejo Ambiental durante la vigencia del Decreto 2820 de 2010, no podrían ser objeto de trámite.

De igual forma, el Decreto 1076 de 2015 prevé la remisión obligatoria de los expedientes de procedimientos que no sean de competencia de las autoridades ambientales de acuerdo con la norma, para lo cual, tales autoridades cuentan con un término de un (1) mes sin precisar a partir de que momento debe computarse.

Pese a lo anterior, en tratándose de los proyectos, obras o actividades que hubiesen radicado ante esta autoridad solicitudes de imposición de Planes de Manejo Ambiental con posterioridad a la entrada en vigencia del Decreto 2820 de 2010, en tanto dichos trámites fueron emprendidos ante la ANLA, ésta se encuentra facultada para imponer dentro del expediente que haya abierto para el efecto, las medidas de manejo que estime pertinentes mediante acto administrativo motivado, a la luz del párrafo 1º del artículo 52 del Decreto 2041 de 2014, hoy compilado por el Decreto 1076 de 2015, lo anterior sin perjuicio de la obligación de los titulares de estos proyectos, obras o actividades, de solicitar ante las autoridades ambientales competentes, los permisos, concesiones y autorizaciones de carácter ambiental que requieran para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables necesarios para el desarrollo del respectivo proyecto.

De otra parte, debemos señalar que el mismo Decreto 1076 de 2015, precisa en su artículo 1º a propósito de la definición de Plan de Manejo Ambiental como instrumento de evaluación y seguimiento, que "El plan de manejo ambiental podrá hacer parte del estudio de impacto ambiental o como instrumento de manejo y control para proyectos, obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición" (Subrayado fuera de texto), por lo que bajo vigencia de este Decreto, tampoco resulta posible que una autoridad ambiental imponga un Plan de Manejo Ambiental, si este no forma parte de un EIA para una actividad licenciada, o se encuentre amparado por un régimen de transición, circunstancia que no se presenta en este caso.

6. La facultad de la autoridad ambiental de imposición de medidas de manejo ambiental prevista en el Parágrafo 1° del artículo 2.2.2.3.11.1 del Decreto 1076 de 2015:

El parágrafo 1° del artículo 2.2.2.3.11.1 del Decreto 1076 de 2015, previó la facultad en cabeza de las autoridades ambientales, de continuar realizando, en los casos previstos en los numerales 1, 2 y 3 del mismo artículo, actividades de control y seguimiento, como consecuencia de las cuales, la propia norma les habilita para efectuar los ajustes periódicos a que haya lugar, y una muy concreta: establecer mediante acto administrativo las medidas de manejo ambiental que se consideren necesarias, y/o suprimir aquellas que se consideren innecesarias.

Es evidente que la norma reconoce en cabeza de la autoridad ambiental una atribución permanente, aún en el caso de obras, proyectos o actividades que se encuentren siendo objeto de su evaluación o seguimiento, pese a que dichas actividades hayan dejado de ser de su competencia, lo que a nuestro entender incluye a aquellos proyectos, obras y actividades que habiendo requerido de la presentación y establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental a la luz de lo previsto en el Decreto 500 de 2006, no lo hicieron dentro del término previsto para el efecto, los cuales, por ende, requieren de la obtención de los permisos, autorizaciones y concesiones ambientales pertinentes, a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales en términos generales.

Estos proyectos, obras o actividades, en tanto requieren los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales pertinentes, pasan a ser asuntos de competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales y, en el caso de aquellos respecto de los cuales median solicitudes de establecimiento de Planes de Manejo Ambiental posteriores a la entrada en vigor del Decreto 2820 de 2010, en evaluación por la ANLA, nos encontramos en la situación prevista por el numeral 3° del citado artículo 2.2.2.3.11.1 del Decreto 1076 de 2015, en tanto la autoridad ambiental competente, deja de ser la ANLA y pasa a ser la respectiva Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el área de ejecución del proyecto, obra o actividad, a efectos del otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales pertinentes.

En este orden de ideas, frente a este tipo de proyectos resulta plenamente aplicable lo previsto en el parágrafo 3° del artículo artículo 2.2.2.3.11.1 del Decreto 1076 de 2015, por cual, la ANLA mantendrá su facultad de continuar ejerciendo "...*actividades de control y seguimiento necesarias, con el objeto de determinar el cumplimiento de las normas ambientales...*", pero particularmente, podrá "...*establecer mediante acto administrativo motivado las medidas de manejo ambiental que se consideren necesarias...*", facultad que le permite en últimas, imponer medidas de manejo a través de actos administrativos motivados, aún para aquellos proyectos, obras o actividades que ya no requieran del establecimiento de Planes de Manejo Ambiental pero que habiendo iniciado el trámite para su establecimiento con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto 2820 de 2010, se encuentren siendo objeto de evaluación por parte de la ANLA.

7. Conclusión: La ausencia de vacío normativo, la imposibilidad de aplicación ultractiva del Decreto 500 de 2006, la consecuente, exigibilidad de permisos, concesiones y autorizaciones ambientales y la faultad de imposición de medidas de manejo ambiental por parte de la ANLA.

No puede afirmarse en el caso que nos ocupa, que el hecho de que los Decretos 2820 de 2010 y 1076 de 2015 no hayan previsto dentro de sus regímenes de transición la posibilidad de que los titulares de proyectos, obras o actividades cuya ejecución y operación inició antes de la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993 presenten Planes de Manejo Ambiental para evaluación y establecimiento, comporte un vacío normativo, ya que por mas de 15 años, los distintos Deretos reglamentarios del Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales, contemplaron la posibilidad de que tales obras, proyectos y actividades fuesen beneficiarios de Planes de Manejo Ambiental, por lo que el Decreto 1220 de 2005, modificado por el Decreto 500 de 2006, contempló una última oportunidad para la presentación de tales Planes de Manejo durante su vigencia, siendo eliminada tal posibilidad bajo vigencia de los Decretos 2820 de 2010 y 1076 de 2015.

En efecto, si un proyecto, obra o actividad presentó con posterioridad a la pérdida de vigencia del Decreto 500 de 2006 para evaluación y establecimiento un Plan de Manejo Ambiental, es decir, fuera de los términos que dicho Decreto establecía para el efecto, se hace exigible para el titular del proyecto, obra o actividad, la obtención de los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales, que deben ser tramitadas ante la autoridad ambiental regional que corresponda, pero además, si la solicitud de establecimiento del respectivo Plan de Manejo Ambiental se formuló ante ANLA, por tratarse de un proyecto, obra o actividad de aquellos que conoce en razón a su competencia para el otorgamiento de licencias ambientales, esta autoridad puede imponer medidas de manejo ambiental mediante acto administrativo motivado, con arreglo a lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 52 del Decreto 2041 de 2014, hoy compilado en el Decreto 1076 de 2015.

Es evidente que el régimen de transición previsto tanto en el Decreto 2820 de 2010 como en el Decreto 1076 de 2015, autorizan la aplicación ultractiva del Decreto 1220 de 2005 y del Decreto 500 de 2006, respecto de aquellos proyectos, obras o actividades que hayan presentado al amparo de tales normas y bajo su vigencia, solicitudes de evaluación y establecimiento de Planes de Manejo Ambiental, para que continúen su trámite y sean evaluados y establecidos con arreglo a las normas citadas pese a su derogatoria; sin embargo, tal ultractividad en la aplicación de los Decretos 1220 de 2005 y 500 de 2006 no resulta pertinente en tratándose de proyectos, obras y actividades que hayan solicitado el establecimiento de Planes de Manejo Ambiental con posterioridad a la derogatoria de tales normas.

Debemos recordar, que el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, precisa que *“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”* (Subrayado fuera de texto).

Sobre la ultraactividad y el principio "*tempus regit actus*" de las normas procesales ha señalado la Corte Constitucional:

"Bajo los supuestos vistos la ultraactividad de la ley también encuentra arraigo constitucional. La ultraactividad de la ley es un problema de aplicación de la ley en el tiempo y esta íntimamente ligada al principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la ley vigente al momento de su ocurrencia, realización o celebración. Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio "Tempus regit actus", que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultraactividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc.

Y claro, el legislador bien podrá ordenar también que ciertas disposiciones legales formalmente derogadas, continúen produciendo efectos en torno a determinadas hipótesis, dada la favorabilidad que ellas puedan reportar a sus destinatarios. Poniéndose de relieve una coexistencia material de reglas sobre un mismo punto, de suerte que mientras la nueva ley se enerva bajo la figura de la inaplicación, por su parte la antigua ley prolonga su existencia al tenor de la ultraactividad, que es, ni más ni menos, que la metaexistencia jurídica de una norma derogada, por expresa voluntad del legislador. La cláusula general de competencia del Congreso de la República así lo avala, en tanto lo irradia de facultades para crear, mantener, modificar o derogar la legislación que estime oportuna y conveniente; siempre y cuando lo haga en consonancia con los parámetros constitucionales vistos, dentro de los cuales militan el debido proceso y el derecho a la igualdad"³ (Subrayado fuera de texto).

Pese a lo anterior, y como lo afirmamos anteriormente, la ANLA conserva, en virtud de lo previsto en el párrafo 1º del artículo 2.2.2.3.11.1 del Decreto 1076 de 2015, la facultad de continuar ejerciendo "...*actividades de control y seguimiento necesarias, con el objeto de determinar el cumplimiento de las normas ambientales...*", en virtud de lo cual, reiteramos, podrá "...*establecer mediante acto administrativo motivado las medidas de manejo ambiental que se consideren necesarias...*", lo que le permite a esta autoridad imponer medidas de manejo a través de actos administrativos motivados, incluso frente a aquellos proyectos, obras o actividades que hubiesen iniciado el trámite para el establecimiento de Planes de Manejo Ambiental con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto 2820 de 2010, y cuyas solicitudes esten desde entonces siendo objeto de evaluación por parte de la ANLA.

Podemos entonces concluir lo siguiente:

- El régimen de transición que previó la posibilidad de presentación de Planes de Manejo Ambiental para evaluación y establecimiento por parte de la autoridad ambiental

³ Corte Constitucional. Sentencia C-763/02. M.P. Jaime Araujo Rentería.

competente, contenido en los numerales 3º y 4º del artículo 40 del Decreto 1220 de 2005, modificado por el Decreto 500 de 2006, solo resulta aplicable a aquellas solicitudes que hayan sido presentadas antes de la entrada en vigor del Decreto 2820 de 2010.

- Lo anterior no implica que los proyectos, obras o actividades bajo estos supuestos, es decir, a los que no resulte posible establecer un Plan de Manejo por su presentación extemporánea, no cuenten con herramientas de evaluación y control ambiental: para ello deben obtener los permisos, concesiones y autorizaciones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables requeridos ante las autoridades ambientales competentes, por ende, corresponde a los titulares de este tipo de proyectos, tramitar ante las autoridades ambientales pertinentes la obtención de los respectivos permisos, concesiones y autorizaciones requeridos para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el ambiente.
- Sin perjuicio de lo anterior, la ANLA conserva la facultad de adelantar actividades de control y seguimiento con el objeto de determinar el cumplimiento de las normas ambientales por parte de los titulares de proyectos, obras o actividades respecto de las cuales conozca aún con posterioridad a la derogatoria del Decreto 500 de 2006, solicitudes de establecimiento de Planes de Manejo Ambiental, por tratarse de obras, proyectos y actividades que conocería en tratándose del trámite de obtención de licencias ambientales, por ende, en virtud de ello cual podrá, a la luz de lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 2.2.2.3.11.1 del Decreto 1076 de 2015, antes artículo 52 del Decreto 2041 de 2014, establecer mediante acto administrativo motivado las medidas de manejo ambiental que se consideren necesarias, sin perjuicio reiteramos, de la competencia de las autoridades ambientales regionales y urbanas pertinentes para tramitar y decidir sobre el otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales necesarias para el desarrollo del proyecto, obra o actividad respectiva.
- De otra parte, la exigencia de obtener los permisos, concesiones o autorizaciones, como la facultad de la ANLA de imponer medidas de manejo ambiental mediante acto administrativo motivado, se enmarca perfectamente en el artículo 333 de la Constitución Política, pues el ejercicio de la actividad económica está condicionado, legítimamente, por la ley a la obtención e imposición de dichos instrumentos, y ya no a la imposición del PMA pues no hay sustento normativo para ello ante la derogatoria del Decreto 1220 de 2005 y 500 de 2006; por lo anterior, a efectos de cumplir con uno de los requerimientos primigenios para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, contenido en el artículo 14 de la Declaración de Estocolmo de 1972, el cual exige la planificación racional y el uso de instrumentos de evaluación ambiental nacional, podemos decir que dicho deber se concreta a través de los correspondientes actos administrativos de permisión y en la imposición de medidas de manejo ambiental, como instrumentos indispensables para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias de desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente.
- El trámite y obtención de los permisos, concesiones y autorizaciones ambientales referidas, y la imposición de las medidas de manejo ambiental por parte de la ANLA,

no supone que se extinga la facultad sancionatoria frente al titular del respectivo proyecto, obra o actividad, toda vez que infringió la normatividad ambiental al no presentar oportunamente el respectivo PMA para evaluación de la autoridad ambiental.

- En suma, el régimen de transición previsto en los numerales 3º y 4º del artículo 40 del Decreto 1220 de 2005, modificado por el Decreto 500 de 2006 resulta aplicable a aquellos proyectos, obras o actividades que hayan presentado un PMA para su evaluación y establecimiento dentro del término de vigencia de tales Decretos, pero no con posterioridad a su derogatoria por el Decreto 2820 de 2010.

Cordialmente,

CLAUDIA LORENA LÓPEZ SALAZAR
CLAUDIA LORENA LÓPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Gustavo Adolfo Guerrero Ruiz.
Fecha: 25/09/ 2015