AUTORIDAD NACIONAL
DE LICENCIAS AMBIENTALES

Radicación: 2017012550-3-001
Fecha: 2017-07-06 19:37 Proceso: 2017012550 Anexos:
Trámite: 17-Correspondencia
Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA
Destinatario: 2.7-GRUPO DE HIDROCARBUROS

MEMORANDO

1.2.

Bogotá, D.C., 06 de julio de 2017

PARA: **JUAN SEBASTIAN ARENAS CARDENAS**
GRUPO DE HIDROCARBUROS

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Pronunciamiento relacionado con la Fase de Desmantelamiento y Abandono.

Reciba un cordial saludo;

Teniendo en cuenta la solicitud recibida mediante memorando 2017012550-3-000 del 21 de febrero de 2017, a través del cual el Grupo de Seguimiento Hidrocarburos solicita concepto jurídico referente al asunto expuesto, esta Oficina Asesora Jurídica procede a realizar las siguientes precisiones:

1. ANTECEDENTES

Con el propósito de dar claridad a la inquietud que surge desde el sector de hidrocarburos, en cuanto a los proyectos, obras o actividades que cuentan con instrumento de manejo y control aprobado, ya sea licencia ambiental o PMA, con anterioridad a la expedición del Decreto 2820 de 2010 y que inician actualmente la fase de desmantelamiento y abandono, es necesario, establecer la normatividad aplicable al momento en que se otorgó el instrumento de control y manejo ambiental, y por ende, recordar el desarrollo legal en materia de licenciamiento ambiental:

Dentro del articulado de la Ley 99 de 1993, se establece con claridad que no se contempló la fase de desmantelamiento y abandono. Sin embargo, con la entrada en vigencia del Decreto 1753 de 1994, se vislumbra la utilización de dichos términos. Dentro del contenido de la definición de proyecto, obra o actividad, se incluye no solo la construcción, montaje, entre otros, sino el desmantelamiento y abandono.

Posteriormente, es el Decreto 1728 de 2002, el que introduce como parte del contenido del Estudio de Impacto Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental, el cual deberá contener:

> *"(…) las **medidas de prevención, mitigación, corrección y compensación** de los impactos ambientales negativos que pueda ocasionar el proyecto en el medio ambiente o a las comunidades **durante las fases de construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono** y/o terminación del proyecto obra o actividad (…)"*

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN
MINAMBIENTE

Así mismo, estableció que el acto administrativo debe contener: *"(…) Un resumen de los requisitos, condiciones y obligaciones que debe satisfacer y cumplir el beneficiario de la licencia ambiental durante la construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y terminación del proyecto, obra o actividad (…)"*

Por su parte, el Decreto 1180 de 2003, estableció de igual manera el contenido del acto administrativo que otorga la licencia ambiental, no obstante, su redacción fue diferente: *"(…) los requisitos, condiciones y obligaciones adicionales al plan de manejo ambiental presentado que debe cumplir el beneficiario de la licencia ambiental durante la construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono o terminación del proyecto, obra o actividad (…)"*. Adicional a ello agregó, en el acápite pertinente, el control y seguimiento que debe realizar la autoridad ambiental competente al proyecto, obra o actividad en sus etapas de construcción, operación, desmantelamiento o abandono.

Posteriormente, el Decreto 1220 de 2005, consideró dentro del artículo correspondiente a definiciones, la relativa al Plan de Manejo Ambiental, como aquel que: *"(…)* ***incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono*** *según la naturaleza del proyecto, obra o actividad (…)"*

Es solo hasta la expedición del Decreto 2820 de 2010, cuando se contempló dentro de los requisitos que debe contener el Estudio de Impacto Ambiental: *"(…) Plan de desmantelamiento y abandono, en el que se define el uso final del suelo, las principales medidas de manejo, restauración y reconformación morfológica (…)".*

Así mismo, estableció que las autoridades ambientales deberán realizar control y seguimiento, entre otras cosas, para: *"(…) verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como* ***el plan de desmantelamiento y abandono*** *y el plan de inversión del 1%, si aplican (…)".*

El artículo 40 ídem contempló el desarrollo de la fase de desmantelamiento y abandono: *"(…) De la fase de desmantelamiento y abandono. Cuando un proyecto, obra o actividad requiera o deba iniciar su fase de desmantelamiento y abandono, el titular deberá presentar a la autoridad ambiental competente, por lo menos con tres (3) meses de anticipación, un estudio que contenga como mínimo: (…)"*

A su vez el artículo 51 ibídem "régimen de transición" del precitado Decreto 2820 de 2010, establecía: "*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".*

Conforme a lo expuesto, se presentan situaciones relacionadas con proyectos que obtuvieron su instrumento de manejo y control ambiental, antes de la entrada en vigencia del Decreto

2820 de 2010, y que en la actualidad requieren iniciar su fase de desmantelamiento y abandono, ya que las disposiciones anteriores a esta norma, no contemplaban dicha fase dentro de su articulado.

Referente a la vigencia del Decreto 2820 de 2010, el artículo 53 del Decreto 2041 de 2014[1], derogó el precitado decreto, y a su vez, en los artículos 41 y 52, respectivamente, se contempló la fase de desmantelamiento y abandono y el régimen de transición.

Los artículos 41 y 52 del Decreto 2041 de 2014, en mención, relacionados con la fase de desmantelamiento y el régimen de transición, fueron compilados posteriormente en los artículos 2.2.2.3.9.2 y 2.2.2.3.11.1 del Decreto 1076 de 2015.

2. PROBLEMA JURÍDICO

Esclarecer desde el punto de vista jurídico las inquietudes del sector que se refieren a:

¿Un proyecto que obtuvo su instrumento de control y manejo, ya sea licencia ambiental o PMA, antes de la entrada en vigencia del Decreto 2820 de 2010, y que en la actualidad requiera iniciar su fase de Desmantelamiento y abandono, DEBE dar cumplimiento a lo establecido en el hoy artículo 2.2.2.3.9.2 del Decreto 1076 de 2015?, o por el contrario atendiendo al régimen de transición que estableció el artículo 51 del decreto 2820 de 2010, dicho proyecto únicamente debe dar cumplimiento a las fichas y obligaciones establecidas en su instrumento de control y manejo sin que deba ceñirse al procedimiento establecido en el mencionado artículo 2.2.2.3.9.2?

¿Es procedente, que en nuestros seguimientos exijamos a las empresas realizar su fase de desmantelamiento y abandono en los términos del artículo 2.2.2.3.9.2. del Decreto 1076 de 2015, no obstante haber obtenido licencia ambiental o establecimiento de PMA con anterioridad a la expedición del Decreto 2820 de 2010, norma ésta que introdujo este procedimiento?

3. DESARROLLO CONCEPTUAL DEL PROBLEMA JURÍDICO

Una vez estudiada la situación y teniendo en cuenta la inquietud principal, se analizará el momento procesal en que se otorgó el instrumento de manejo y control ambiental, y su respectiva etapa de desmantelamiento y abandono.

Los proyectos, obras o actividades que se otorgaron antes de la entrada en vigencia del Decreto 2820 de 2010, debieron presentar dentro del Plan de Manejo Ambiental la ficha correspondiente al “Desmantelamiento y Abandono”, la cual era aprobaba por la autoridad ambiental competente y establecía el procedimiento a desarrollar una vez iniciada la fase, es decir, que el desmantelamiento y abandono fue una ficha dentro del Plan de Manejo Ambiental

[1] Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

para aquellos proyectos, obras o actividades aprobados con anterioridad al Decreto 2820 de 2010.

Así las cosas, y de conformidad con el régimen de transición es claro que los proyectos, obras o actividades que se otorgaron bajo la vigencia de la norma que en su momento regia para el trámite de licenciamiento ambiental, continuarán sus actividades **sujetas a los términos, condiciones y obligaciones señalados en los actos administrativos así expedidos**.

Bajo el contexto establecido en el régimen de transición, la fase de desmantelamiento y abandono es una de las obligaciones incorporadas en el acto administrativo que otorgo el instrumento de manejo y control ambiental, y debe ajustarse a lo expresamente establecido en el mismo, siempre que la autoridad ambiental haya aprobado el procedimiento contenido en la ficha requerida para la época y así mismo, se cumplan todos los elementos y no se deriven posibles impactos ambientales.

La Corte Constitucional respecto a la vigencia de las normas, mediante Sentencia C-619 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra precisó:

> *"Es claro que la modificación o derogación de una norma surte efectos hacia el futuro, salvo el principio de favorabilidad, de tal manera que las situaciones consolidadas bajo el imperio de la legislación objeto de aquélla no pueden sufrir menoscabo. Por tanto, de conformidad con el precepto constitucional, los derechos individuales y concretos que ya se habían radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por la nueva normatividad, la cual únicamente podrá aplicarse a las situaciones jurídicas que tengan lugar a partir de su vigencia." (sent. C-529/94 M.P. José Gregorio Hernández Galindo)"*

Ahora bien, para los casos en los cuales la Autoridad ambiental considere vía seguimiento, que la ficha de desmantelamiento y abandono genera impactos ambientales adicionales, podrá solicitar la modificación del instrumento, y ajustar la ficha a los lineamientos correspondientes, de conformidad con el numeral 6 del artículo 2.2.2.3.7.1 del Decreto 1076 de 2015, el cual establece lo siguiente:

> *"Artículo 2.2.2.3.7.1. Modificación de la licencia ambiental. La licencia ambiental deberá ser modificada en los siguientes casos:*
>
> *(…)*
>
> *6. Cuando como resultado de las labores de seguimiento, la autoridad identifique impactos ambientales adicionales a los identificados en los estudios ambientales y requiera al licenciatario para que ajuste tales estudios.*
>
> *(…)"*

Por otro lado, cuando el instrumento de manejo y control ambiental fue obtenido bajo la vigencia de una norma anterior al Decreto 2820 de 2010 y no contiene la ficha enunciada, en tal caso se debe dar aplicación al artículo 2.2.2.3.9.2 del Decreto1076 de 2015.

4. CONCLUSIONES

Una vez analizada la solicitud objeto de estudio, la Oficina Asesora Jurídica considera:

1. Los proyectos, obras o actividades que obtuvieron licencia ambiental antes de la entrada en vigencia del Decreto 2820 de 2010, deben cumplir con las exigencias legales para la época, esto es, con las obligaciones contenidas en las fichas del Plan de Manejo Ambiental, y las demás establecidas en el acto administrativo que otorgo el instrumento, así como sus respectivas modificaciones.

2. Con respecto a los proyectos, obras o actividades que obtuvieron su instrumento de manejo y control ambiental antes de la entrada en vigencia del Decreto 2820 de 2010, y no cuenten con la ficha correspondiente al desmantelamiento y abandono, deben dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 2.2.2.3.9.2 del Decreto 1076 de 2015, ajustándose a los lineamientos allí establecidos.

3. La Autoridad Ambiental podrá solicitar la modificación del instrumento, y el ajuste de la ficha de desmantelamiento y abandono cuando vía seguimiento identifique impactos ambientales adicionales, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 2.2.2.3.7.1 del Decreto 1076 de 2015.

Se aclara que el propósito de los conceptos que la Entidad emite en atención a las solicitudes en la modalidad de consulta, es proporcionar una opinión general sobre las materias a su cargo, que como tal no tiene carácter vinculante en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y/o de lo Contencioso Administrativo, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni apunta a resolver situaciones de carácter particular.

Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida.

AMPARO RAMOS MORA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: --DIANA LLANOS DIAZ
GLORIA LILIANA PEREZ GAITAN
LADY ARBELAEZ ARIZA
Proyectó: JUAN CARLOS CERRO

Archívese en: Memorando 2017012550-3-000 del 21 de febrero de 2017

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.