



Radicación: 2022048554-3-000

Fecha: 2022-03-15 15:55 Proceso: 2022048554 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remite: 1.4-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: ATM034484-SUBDIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO DE LICENCIAS
AMBIENTALES

MEMORANDO

1.4

Bogotá, D.C., 15 de marzo de 2022

PARA: ANA MERCEDES CASAS FORERO

Sudirección de Seguimiento de Licencias Ambientales

ÁNGELA LILIANA REYES VELASCO

Grupo Alto Magdalena – Cauca

LAURA EDITH SANTOYO NARANJO

Grupo Caribe – Pacífico

GISELLA GUIJARRO CARDOZO

Grupo de Medio Magdalena – Cauca – Catatumbo

DAVID GEREGORIO FLÓREZ OLAYA

Grupo de Orinoquía – Amazonas

LIZ MARINELLA TÉLLEZ NAVARRO

Grupo de Seguimiento de Agroquímicos y Proyectos Especiales

YESENIA VÁSQUEZ AGUILERA

Grupo de Valoración y Manejo de Impactos en Procesos de Seguimiento

ANA MARÍA ORTEGÓN MÉNDEZ

Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales

JOSÉ DANIEL MONROY GONZÁLEZ

Líder técnico administrativo Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Reemplazo memorando 2022014524-3-000 del 01/02/2022. Instrucción jurídica depuración de obligaciones contenidas en instrumentos de manejo y control ambiental.

En cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 6 del Decreto 376 del 11 de marzo de 2020¹, en especial aquella referida a asesorar a las dependencias de la entidad, esta oficina, a través de la presente instrucción jurídica, reemplaza el memorando 2022014524-3-

¹ Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.



Radicación: 2022048554-3-000

Fecha: 2022-03-15 15:55 Proceso: 2022048554 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.4-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: ATM034484-SUBDIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO DE LICENCIAS
AMBIENTALES

000 del 1 de febrero de 2022², con fundamento en las conclusiones producto del comité técnico efectuado el 7 de febrero del año en curso.

Bajo ese sentido, se recomienda, con fundamento en los principios de eficacia y economía administrativa³, no continuar con el requerimiento de las obligaciones ambientales contenidas en los diferentes instrumentos de manejo y control⁴, cuando se encuentren en las siguientes hipótesis:

- Obligaciones contenidas en actos administrativos que se fundamentan disposiciones legales, reglamentarias o de otros actos administrativos que han sido derogados o han perdido su fuerza ejecutoria en los términos del artículo 91⁵ de la Ley 1437 de 2011, según se trate.
- Obligaciones totalmente extintas de conformidad con lo previsto en el artículo 1625 del Código Civil, cuando aplique.
- Obligaciones de imposible cumplimiento. Se subraya que dicho fenómeno es de interpretación restrictiva y atiende a la particularidad de los casos y circunstancias de cada proceso, debiendo acreditarse de manera expresa la imposibilidad material y jurídica de su cumplimiento. Lo anterior, sin perjuicio de que previa valoración técnica y jurídica, la autoridad ambiental pueda iniciar proceso sancionatorio ambiental ante el incumplimiento de obligaciones⁶.
- Obligaciones que no corresponden con la nueva infraestructura o función actual del proyecto, obra o actividad. Por ejemplo, seguirle solicitando a un proyecto de infraestructura vial información relacionada con la construcción de la vía cuando éste ya se encuentra en operación.

²“Instrucción jurídica. Actualización y depuración de obligaciones contenidas en instrumentos de manejo y control ambiental”.

³ Ley 1437 de 2011. Artículo 3. Principios. “... 11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. 12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas...”

⁴ Licencias ambientales, Planes de Manejo Ambiental y permisos ambientales cuya función de otorgamiento, seguimiento y control sean competencia de esta autoridad.

⁵ 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.

⁶ Como en los casos, entre otros, en los que el continuo incumplimiento de la obligación hace que ésta se torne imposible de cumplir como consecuencia del paso del tiempo. Ejemplo: la autoridad ambiental impone una obligación consistente en revegetalizar una zona, pero el titular del instrumento de manejo y control ambiental no lo hace y la revegetalización ocurre gracias a un proceso natural. Aquí la obligación resulta imposible de cumplir.



Radicación: 2022048554-3-000

Fecha: 2022-03-15 15:55 Proceso: 2022048554 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.4-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: ATM034484-SUBDIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO DE LICENCIAS
AMBIENTALES

- Obligaciones contradictorias entre sí independientemente del medio de protección por el que se hayan impuesto (biótico, abiótico, socioeconómico). En este evento, se deberá optar por una de las dos, la que jurídica y técnicamente sea más adecuada para atender o mitigar el impacto ambiental.
- Obligaciones repetidas en el mismo acto administrativo. Solo debe requerirse una de aquéllas, previa justificación.

Igualmente se sugiere tener en cuenta en el ajuste y actualización de obligaciones en las plantillas de seguimiento:

- Verificar la actualidad en la versión del programa proyecto y/o ficha.
- Verificar la claridad en los términos y circunstancias de modo, tiempo y lugar de las actividades descritas en las fichas para que el usuario tenga claro los tiempos, dónde y cómo deben cumplir esas medidas.
- Si bien el cierre definitivo de una obligación puede originarse con la solicitud del beneficiario de la licencia o Plan de Manejo Ambiental porque el proyecto respectivo cesó actividades o porque ya no es exigible tanto técnica como jurídicamente, el grupo de seguimiento puede de oficio proponer el cierre, de acuerdo con la información que obre en el expediente permisivo y gestionarlo mediante resolución, auto o acta generada en oralidad de seguimiento, según se trate.
- De conformidad con los lineamientos de la Estrategia Integral de Seguimiento de Licencias Ambientales 2020-2030, se deberán actualizar, ajustar y eliminar, si es el caso, las obligaciones que no procedan en función del diseño e implementación de *“una matriz de obligaciones que optimice la revisión de los documentos y actuaciones de cada proyecto para disminuir los tiempos de seguimiento sin importar el volumen de información.”*

De manera adicional y como en el seguimiento ambiental pueden presentarse eventos de incumplimiento que podrían dar lugar al inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental (el cual, aunque derivado es autónomo e independiente del seguimiento ambiental), se recomienda lo siguiente cuando una misma obligación sea objeto de ambas actividades administrativas:

- Mientras exista proceso sancionatorio ambiental en curso, el cumplimiento de las obligaciones insatisfechas a cargo del titular del instrumento ambiental debe ser requerido en ejercicio de la función de seguimiento a los instrumentos ambientales, y reiterado, hasta tanto aquella prestación sea satisfecha⁷. Lo anterior, teniendo el debido

⁷Documento ANLA “Estrategia Integral de Seguimiento de Licencias Ambientales 2020-2030”. Pag 33. “...Si en el seguimiento se detecta un incumplimiento de la normatividad ambiental vigente y actos administrativos, por acciones u omisiones que constituyan infracción o por la causación de un daño ambiental, se deberá adelantar el procedimiento sancionatorio ambiental (anexo 07) para establecer la existencia o no de la responsabilidad por el presunto incumplimiento, respetando los principios legales y constitucionales al derecho a la defensa y el debido proceso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades...”.



Radicación: 2022048554-3-000

Fecha: 2022-03-15 15:55 Proceso: 2022048554 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.4-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: ATM034484-SUBDIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO DE LICENCIAS
AMBIENTALES

cuidado de no cambiar el plazo o exigibilidad de la obligación impuesta originalmente, para lo cual se recomienda recordarle al interesado que se encuentra en mora en los términos del acto administrativo que primigeniamente impuso la obligación.

- Cuando el fallo sancionatorio esté en firme (esto es, cuando ha sido debidamente notificado y contra él no existan recursos, o existiendo no se interpusieron en los términos de ley, o fueron resueltos y notificados los interpuestos), es preciso determinar con base en el contenido de la sanción impuesta, la procedencia de seguir insistiendo en su requerimiento.

Seguir requiriendo *a posteriori* el cumplimiento de una obligación dependería del contenido mismo de la sanción impuesta (art 40 Ley 1333 de 2009), de la posibilidad material de su ejecución y de la utilidad del requerimiento, con base en el análisis del grado de menoscabo a la función pública de seguimiento y control que aquel genere.

- Cuando en un proceso sancionatorio ambiental se vaya a imponer una medida compensatoria⁸, el Grupo de Actuaciones Sancionatorias Ambientales deberá verificar que aquella no sea la misma a las obligaciones ambientales ya impuestas en el instrumento ambiental. Lo anterior busca que la medida compensatoria que eventualmente se llegue a imponer en el marco del proceso sancionatorio ambiental no desdibuje sus propias características y fines⁹ y tampoco se confunda con las obligaciones impuestas en el seguimiento.

Se recomienda acudir únicamente a la resolución para firma de Dirección General cuando el ajuste en seguimiento amerite la inclusión de nuevas medidas de manejo o cuando se requiera modificar o aclarar la licencia, bajo las orientaciones que adelante se indican.

En efecto, la técnica jurídica basada en el aforismo consistente en que las cosas se deshacen como se hacen recomienda que la creación o modificación de las obligaciones que se impongan en el marco del seguimiento ambiental, deben ser ordenadas por medio de

⁸ Artículo 31. Medidas compensatorias. La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad.

⁹A través de la Sentencia C-632 de 2011, la Corte Constitucional, en relación con la naturaleza de las MEDIDAS COMPENSATORIAS, señaló lo siguiente: "Las medidas compensatorias presentan características particulares que permiten identificarlas y distinguirlas de los otros dos tipos de medidas (propiamente sancionatorias y preventivas) que hacen parte del régimen sancionatorio ambiental previsto en la Ley 1333 de 2009. Entre las características que identifican las citadas medidas compensatorias, se pueden destacar las siguientes: (i) están dirigidas, única y exclusivamente, a restaurar in natura el medio ambiente afectado, buscando que éste retorne a la situación en que se encontraba antes del daño ambiental, o a lograr su recuperación sustancial; (ii) las mismas se encuentran a cargo de organismos técnicos de naturaleza administrativa, y solo resultan imponibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño ocasionado al medio ambiente o a los recursos naturales; (iii) en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la ley y su determinación depende del tipo de daño que se haya causado al medio ambiente; (iv) cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental, pudiendo, en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial; finalmente, (v) tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria, pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio.



Radicación: 2022048554-3-000

Fecha: 2022-03-15 15:55 Proceso: 2022048554 Anexos:
Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.4-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: ATM034484-SUBDIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO DE LICENCIAS
AMBIENTALES

resolución y no de auto. Bajo ese entendido, si la licencia ambiental fue otorgada mediante resolución, su modificación debe ser a través de una decisión administrativa que revista una formalidad equivalente. El auto o acta de seguimiento emanada de la oralidad, por el contrario, es la decisión administrativa diseñada para hacer cumplir o ejecutar las obligaciones previstas en las resoluciones de licencia y sus modificaciones o complementos y, en consecuencia, estos son los escenarios administrativos donde la autoridad declara satisfechas las obligaciones allí impuestas.

Se recomienda a la Subdirección de Seguimiento de Licencias Ambientales interpretar el contenido y alcance de aquellas obligaciones que no sean claras en sus condiciones de tiempo, modo y lugar o que permitan inferir al beneficiario del instrumento de manejo y control ambiental más de un resultado posible. Por regla general, precisar fundadamente el cómo, cuándo, dónde y con qué puede o debe ser cumplida una obligación no necesariamente significa una modificación del ordenamiento jurídico o una situación más gravosa al titular del instrumento y sólo en el evento en que así sea, se deberá proyectar la resolución aclaratoria, de ajuste o de modificación de la licencia para firma del Director General, o el funcionario delegado respectivo.

Finalmente, se remitirá a los correos electrónicos de los destinatarios de este memorando, el video explicativo solicitado por el Director General.

Cordialmente,

DANIEL RICARDO PÁEZ DELGADO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia para: (Escriba aquí los destinatarios de las copias. Si no los hay borrar este renglón)

Anexos:

Revisó: --JOSE VICENTE AZUERO GONZALEZ (Coordinador del Grupo de Conceptos Jurídicos)
Proyectó: SARA LUCIA CASTELLANOS SUAZO

Archívese en: Indique aquí el número o nombre del expediente

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.