



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

MEMORANDO
20171300006173

FECHA: 15-12-2017

PARA: **GUILLERMO ALBERTO SANTOS CEBALLOS**
Coordinador Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental

DE : **MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE**
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto Oficio ANLA No. 201053253-2-000 del 13 de julio de 2017

Apreciado Guillermo:

Conforme a lo establecido en el Decreto Ley 3572 de 2011, corresponde a esta Oficina conceptuar y asesorar en los asuntos de carácter jurídico relacionados con las funciones de la Entidad y velar por su unificación, actualización, difusión y aplicación, dentro del marco legal que orienta la función pública.

En memorando No. 20172300006933 del 08 de agosto de 2017, el Coordinador del Grupo de Trámites y Evaluación Ambiental de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas, eleva consulta a esta Oficina en el siguiente sentido:

*“En atención al oficio de la referencia emitido por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA (se anexa al presente), en virtud del cual se establece que Parques Nacionales Naturales de Colombia debe adelantar el trámite de concesión de aguas ante la ANLA cumpliendo con los requisitos exigidos en la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, respetuosamente solicito su acostumbrada colaboración y orientación jurídica, en el sentido de señalar **si el mencionado oficio es de carácter vinculante y en consecuencia se deben solicitar concesiones de aguas para las captaciones que realiza esta Entidad para el funcionamiento y operación de sus instalaciones (cabañas operativas, administrativas, puestos de control y vigilancia, entre otros) ubicadas al interior de las Áreas Protegidas.**”*

Para efectos de abordar el análisis de la consulta se requiere realizar una revisión de las consideraciones y presupuestos jurídicos expuestos en el Oficio No. 201053253-2-000 del 13 de julio de 2017, suscrito por el Coordinador del Grupo de Respuesta a Solicitudes Prioritarias, que responde a una solicitud elevada por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ, de determinar la autoridad competente para el otorgamiento de una concesión de aguas superficiales a Corpoboyacá y a Parques Nacionales Naturales de Colombia – PNNC en un área que se encuentra dentro de la jurisdicción de estas mismas autoridades ambientales.



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Inicialmente, es importante identificar la situación concreta que da origen a la consulta por la Corporación y en consecuencia al documento de respuesta brindada por el ANLA, la cual consiste en que para el funcionamiento de las instalaciones construidas en el marco de un proyecto adelantado por Corpoboyaca y PNNC de reglamentación de las microcuencas de los ríos Cane, la Cebada y Leiva, que se encuentran localizadas en jurisdicción de estas dos autoridades ambientales, se requiere del uso del recurso hídrico. Este escenario llevó a la Corporación a considerar que para el uso y aprovechamiento del recurso se requiere una concesión de aguas superficiales y en consecuencia a que se determine la autoridad competente para su otorgamiento, objeto central de la consulta elevada al ANLA.

Con este contexto, la primera pregunta que se aborda en el citado documento, es si *“En caso de concurrir la calidad de peticionario y de autoridad ambiental ¿La ANLA es competente para conocer y decidir sobre las solicitudes de concesión de agua superficial que requieran CORPOBOYACA y PNNC dentro de su propia jurisdicción?, a lo que se responde señalando en primer lugar las competencias de la Corporación de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 9,10 y 11 del artículo 31 de ley 99 de 1993 y de PNNC con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 2 del DL 3572 de 2011, que constituye el marco normativo como autoridades ambientales competentes para el otorgamiento de permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para uso y aprovechamiento de los recursos renovables, en el área de su jurisdicción.*

En segundo lugar, resalta los principios de imparcialidad, buena fe, moralidad y responsabilidad de las autoridades establecidos en el artículo 3 del CPACA, y cita un extracto de la sentencia T-294 del 22 de mayo de 2014 de la Corte Constitucional, para señalar que *“el hecho de que una autoridad ambiental tenga la doble condición, para este caso en particular como solicitante y autoridad ambiental, constata la existencia de un conflicto de intereses”.*

Y continúa señalando, que de acuerdo con la cláusula general de competencia establecida en el artículo 6 de la Ley 99 de 1993, en concordancia con las competencias del ANLA establecidas en el numeral 1 del DL 3573 de 2011, corresponde al ANLA *“otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos”.* Adicionalmente cita el parágrafo 4 del artículo 2.2.2.3.2.3. del Decreto 1076 de 2015, que se refiere a las competencias de las CAR'S en materia de licenciamiento ambiental, el cual dispone:

“ARTÍCULO 2.2.2.3.2.3. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

(...)

Parágrafo 4º. 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 5º de la citada ley.”



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



Todo lo anterior para concluir que el ANLA se considera legalmente facultada para pronunciarse sobre el permiso de concesión de aguas superficiales para el funcionamiento de las instalaciones en las cuales se desarrolla el proyecto de reglamentación de las microcuencas de los ríos Cane, la Cebada y Leiva; y en consecuencia se debe adelantar por las entidades el trámite cumpliendo los requisitos legales para la concesión de aguas a través de la ventanilla integral de trámites ambientales en línea VITAL.

En este contexto corresponde a la Oficina Asesora Jurídica analizar si esta respuesta dada por el Grupo de Respuesta a Solicitudes Prioritarias del ANLA, lleva a considerar que se deben solicitar concesiones de aguas para las captaciones que realiza esta Entidad para el funcionamiento y operación de sus instalaciones (cabañas operativas, administrativas, puestos de control y vigilancia, entre otros) ubicadas al interior de las Áreas Protegidas, como lo señala la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegidas.

En primer lugar, nótese que como presupuesto de la respuesta del ANLA se parte de la existencia de un conflicto de intereses y de la inexistencia de una norma expresa que establezca la competencia, sin embargo siguiendo el sentido de análisis expuesto por el ANLA, vemos que en la normatividad ambiental sí existe una disposición expresa para los proyectos, obras o actividades adelantadas para cumplir las funciones de administración y manejo hoy en cabeza de PNNC en jurisdicción de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, regulada en el párrafo segundo del artículo 2.2.2.3.2.2. del Decreto 1076 de 2015, que al tenor establece:

“ARTÍCULO 2.2.2.3.2.2. 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:

(...)

12. Los proyectos que afecten las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales:

a) Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales por realizarse al interior de estas, en el marco de las actividades allí permitidas;

b) Los proyectos, obras o actividades señalados en los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3 del presente decreto, localizados en las zonas amortiguadoras del Sistema de Parques Nacionales Naturales previamente determinadas, siempre y cuando sean compatibles con el plan de manejo ambiental de dichas zonas.

(...)

Parágrafo 2º. En lo que respecta al numeral 12 del presente artículo previamente a la decisión sobre la licencia ambiental, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible contará con el concepto de la Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Los senderos de interpretación, los utilizados para investigación y para ejercer acciones de control y vigilancia, así como los proyectos, obras o actividades adelantadas para cumplir las funciones de administración de las áreas



Calle 74 No. 11 - 81 Piso 8 Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 353 2400

www.parquesnacionales.gov.co



Parques Nacionales Naturales de Colombia
Oficina Asesora Jurídica



protegidas que estén previstas en el plan de manejo correspondiente, no requerirán licencia ambiental.” (subrayado fuera del texto)

Esta disposición que no fue objeto de análisis en la respuesta dada por el ANLA, supera de forma categórica un supuesto conflicto de intereses en cabeza de Parques Nacionales Naturales de Colombia como autoridad ambiental, en tanto que las obras, actividades y proyectos que comportan la administración y manejo de las áreas del sistema de parques nacionales no requieren de adelantar licencia ambiental, y en ese sentido se configura en una excepción a la exigencia de contar con una licencia ambiental hoy de competencia del ANLA .

Nótese de la línea de interpretación acogida por el ANLA, que considera la competencia para el otorgamiento de los permisos de concesiones de aguas, de presupuestos normativos e inclusive de la jurisprudencia citada, que hacen referencia a la licencia ambiental, aplicando el principio universal del derecho de “quien puede lo más puede lo menos”, en este mismo sentido consideramos que esta cláusula expresa que excepciona de la licencia ambiental a los proyectos, obras o actividades adelantadas para cumplir funciones de administración en las áreas del SPNN, conlleva además la excepción de los permisos menores como es la concesión de aguas.

Esta interpretación se refuerza con la normativa vigente sobre el concepto y alcance de la licencia ambiental, que prevé que “La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad” (artículo 3 Decreto 2041 de 2014 compilado en el Decreto único 1076 de 2015).

Lo anterior no significa que no exista un mecanismo de control ambiental para este aprovechamiento, por cuanto está supeditado por una parte a que esté previsto en los instrumentos de planificación que conlleva a contar con una planificación y monitoreo de la actividad, obra o proyecto, y por otra parte está condicionado por las finalidades mismas de la función de conservación de la biodiversidad al interior de las áreas claramente definidas por el Decreto Ley 2811 de 1974.

Por lo expuesto, se puede concluir que la respuesta dada por el Coordinador del Grupo de Respuesta a Solicitudes Prioritarias, respondió a una petición elevada por la Corporación, que no consideró la norma especial en materia de áreas del SPNN como se señaló, y de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015¹ que regula el derecho fundamental de petición, no se puede considerar como una respuesta vinculante a PNNC.

Atentamente,

TRAMITE REALIZADO

MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto. Andrea Pinzón Torres – Asesora OAJ

¹ Artículo 28. Alcance de los conceptos. 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 o ejecución.

