

## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCION PRIMERA

**Bogotá, D.C., veintiuno (21) de abril de dos mil dieciséis (2016)**

**Radicación número: 11000-03-24-000-2014-00515-00**

**Actor: SANTIAGO JOSÉ VERGARA VILLAMIZAR Y OTROS**

**Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES**

**Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD**

**Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA**

Referencia: AUTORIDAD COMPETENTE PARA SEÑALAR LAS ACTIVIDADES CONSIDERADAS CAMBIOS MENORES A LAS LICENCIAS AMBIENTALES

Procede la Sala a decidir de fondo la demanda de nulidad de la referencia, promovida por SANTIAGO JOSÉ VERGARA VILLAMIZAR, MARÍA LUCÍA TORRES VILLARREAL, LINA MARCELA MUÑOZ ÁVILA y SEBASTIAN SENIOR SERRANO, contra la Resolución número 755 de 31 de julio de 2013 “Por la cual se instruye a las subdirecciones técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las licencias ambientales o planes de manejo ambiental establecidos para los

sectores de hidrocarburos y eléctrico y se fijan otras directrices”, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

#### 1.- RESUMEN DE LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN

1.1. LA DEMANDA. En ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, los ciudadanos SANTIAGO JOSÉ VERGARA

VILLAMIZAR, MARÍA LUCÍA TORRES VILLARREAL, LINA MARCELA MUÑOZ ÁVILA y SEBASTIAN SENIOR SERRANO, obrando en nombre propio, acudieron ante el Consejo de Estado con la pretensión de obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución número 755 de 31 de julio de 2013 “Por la cual se instruye a las subdirecciones técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las licencias

ambientales o planes de manejo ambiental establecidos para los sectores de hidrocarburos y eléctrico y se fijan otras directrices”, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, por considerarla violatoria de los artículos 3º del Decreto 3573 de 2011, 5º de la Ley 99 de 1993, 2º del Decreto 3570 de 2011, 29 párrafo 1º del Decreto 2820 de 2010 y 119 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con los siguientes cargos de nulidad:

1.1.1. Falta de competencia. Aducen los demandantes: (i) Que dentro de las funciones otorgadas a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en el Decreto 3573 de 2011 no se encuentra la de expedir actos administrativos en materia ambiental, toda vez que la competencia funcional para regular la materia recae en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 (art. 5º) y el Decreto 3570 de 2011 (art. 2º); (ii)

Que en efecto, de acuerdo con el artículo 5º de la Ley 99 de 1993, el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el órgano competente para regular lo relativo al uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, con miras a controlar el impacto ambiental; y (iii) Que en ese orden, la Directora de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, al expedir el acto acusado, está desbordando el ámbito de sus competencias, debiendo ser declarado nulo éste por falta de competencia de la autoridad que lo expidió.

1.1.2. Desconocimiento de las normas superiores en que debía fundarse.

Señalan los demandantes como fundamento de esta acusación que el acto demandado establece de manera taxativa las actividades que serán consideradas como cambios menores en las licencias ambientales otorgadas para los sectores de hidrocarburos y energético y prevé que tratándose de estas actividades solo se requerirá presentar un informe a la Autoridad Ambiental sin que exista pronunciamiento previo por parte de ésta (artículos 1º y 2º), desconociendo lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 29 del Decreto 2820 de 2011, que exige que cuando se quiera llevar a cabo una actividad que se considere un cambio menor que no genere impactos adicionales a los identificados inicialmente, se debe solicitar el pronunciamiento de la Autoridad Ambiental sobre la necesidad o no de adelantar el trámite para la modificación de la Licencia Ambiental.

1.1.3. Violación del principio de igualdad. Argumentan los demandantes que con el acto acusado se desconoce el principio de igualdad, puesto que mediante él se estaría favoreciendo única y exclusivamente a los usuarios de la ANLA, quienes podrán ejecutar las actividades relacionadas en su artículo 1º sin tener que cumplir con los requisitos establecidos en el Decreto 2820 de 2010, no existiendo una justificación razonada o suficiente para legitimar dicho tratamiento diferenciado para aquellos que adelanten el trámite de cambio menor ante las Corporaciones Autónomas Regionales u otras Autoridades Ambientales.

1.1.4. Inoponibilidad del acto administrativo por falta de publicación.

Expresan los demandantes que la publicación del acto censurado se realizó en la página web de la Autoridad Ambiental y no en el Diario Oficial, tal y como lo ordena el artículo 119 de la Ley 489 de 1999, razón por la cual la resolución acusada aunque es válida no es oponible frente a terceros por carecer de fuerza vinculante.

1.2. LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA. La demanda se notificó debidamente a la NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y a la AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES, quienes manifestaron

lo siguiente:

## 1.2.1. EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE:

En la contestación de la demanda el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se limitó a formular la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en consideración a que jurídica, legal y funcionalmente no puede asumir ninguna carga o condena al no haber proferido el acto administrativo demandado, y a que de conformidad con el artículo 3º del Decreto 3753 de 2013, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales asume la representación judicial y extrajudicial de la Nación en los asuntos de su competencia.

## 1.2.2. LA AGENCIA NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES:

Se refirió a cada uno de los cargos de nulidad propuestos en la demanda, así:

1.2.2.1. Sobre el cargo de falta de competencia, señaló: (i) Que el acto acusado fue expedido con fundamento en los numerales 1 y 3 del Decreto Ley 3573 de 2011 “Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales”, conforme a los cuales, al Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales le corresponde, “Dirigir la Autoridad Nacional Ambiental – ANLA” y

“Dirigir la evaluación de los estudios allegados en los procesos de licencias,

permisos y trámites ambientales”; (ii) Que el acto acusado está dirigido a las Subdirecciones Técnicas de los Sectores de Hidrocarburos y Eléctrico de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, frente a las cuales el Director General de la Autoridad, como Jefe de la Entidad Administrativa, ejerce las facultades de dirigir la evaluación de los procesos de licenciamiento, permisos y trámites ambientales y de impartir las directrices y fijar la metodología de trabajo al interior de la entidad respecto de las actividades consideradas modificaciones menores a las licencias ambientales o planes de manejo ambiental; y (iii) Que con la expedición de la Resolución 755 de 2013 el Director de la ANLA no está desbordando entonces las funciones que le fueron asignadas por la ley ni invadiendo el ámbito de competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, más si se tiene en cuenta que se trata de una resolución cuyo destinatario es su personal interno.

1.2.2.2. Sobre el cargo de desconocimiento de las normas de orden superior en que se debió fundar el acto acusado, afirmó: (i) Que el acto cuestionado constituyó en sí mismo el pronunciamiento previo de la ANLA requerido por el Decreto 2820 de 2010 para autorizar la ejecución de las actividades consideradas modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de los

proyectos sometidos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, y está basado en los análisis técnicos previamente adelantados con las subdirecciones técnicas de la entidad para la identificación de las actividades enunciadas, tal como se expresa en las consideraciones de la Resolución 755 de 2013; (ii) Que el acto acusado busca eximir a los usuarios del pronunciamiento previo que debe emitir la entidad frente a aquellas actividades que sean consideradas como modificaciones menores a la licencia ambiental; (iii) Que ello, no obstante, no implica que no se deba solicitar el pronunciamiento de la ANLA sobre la necesidad de adelantar o no la modificación de la licencia ambiental; y (iv) Que

la Resolución 755 de 2013 consultó la esencia y el espíritu del Decreto 2820 de 2010, al punto que en su artículo 2º se remitió a dicha norma.

1.2.2.3. Sobre el cargo de desconocimiento del principio de igualdad, indicó que los demandantes no cumplieron con la carga de exponer las razones objetivas que permitan inferir la supuesta violación de dicho principio.

1.2.3. Sobre el cargo por inoponibilidad del acto administrativo por falta de publicación, expresó que la falta de publicación no es una causal de nulidad de los actos administrativos, y que la Resolución demandada fue publicada en la página web de la entidad como muestra clara de transparencia y publicidad de la actuación administrativa.

## 2. TRÁMITE DE LA INSTANCIA

§ Mediante auto del 9 de octubre de 2014 se admitió la demanda y se dispuso su notificación y traslado a la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, al Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 192 del C.P.A.C.A. y en el artículo 612 del C.G.P., tal como consta a folios 33 a 40 del expediente. Por auto de esta misma fecha se dio traslado a la parte demandada de la solicitud de suspensión provisional del acto acusado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 233 del C.P.A.C.A.

§ Por auto del 21 de enero de 2015 se decretó la suspensión provisional de la resolución demandada, decisión contra la cual la Agencia Nacional de

Licencias Ambientales interpuso recurso de súplica, que fue resuelto por la Sala mediante Auto del 17 de marzo de 2016, que confirmó la decisión impugnada.

§ Dentro del término para contestar la demanda la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales presentaron escritos en los que se opusieron a las pretensiones de los demandantes. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible propuso, además, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

§ La Secretaría dio el traslado de que trata el párrafo 2º del artículo 175 del C.P.A.C.A., tal como aparece a folio 83 del expediente. En el término legal la parte actora se opuso a la prosperidad de la excepción propuesta.

§ Mediante auto del 14 de abril de 2015 se fijó fecha y hora para la realización de la Audiencia Inicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 del C.P.A.C.A.

§ El día viernes 11 de septiembre de 2015 se llevó a cabo la Audiencia Inicial, en la cual se realizó el saneamiento del proceso; se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; se declaró que la vinculación de este Ministerio al proceso es como tercero con interés directo en sus resultados; se realizó la fijación del litigio; y se resolvió lo pertinente frente al tema probatorio. Finalmente, se



concedió a las partes e intervinientes la oportunidad de presentar sus alegatos por escrito, de acuerdo con lo previsto en el inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A.

§ Dentro del término para alegar de conclusión, solamente los actores y el Ministerio Público radicaron los respectivos escritos de alegaciones.

### 3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro del término de diez (10) días previsto en el inciso final del artículo 181 del

C.P.A.C.A., se presentaron los siguientes alegatos:

3.1.- Parte actora: Reiteró, en lo esencial, los cargos de nulidad que expuso en la demanda. Así mismo, puso de presente que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reprodujo la resolución administrativa suspendida provisionalmente a través de la Resolución 1892 de 26 de agosto de 2015, razón por la cual solicita que se adelante el procedimiento de que trata el artículo 238 del CPACA.

3.2. Ministerio Público: Luego de resumir las actuaciones adelantadas en el curso de la instancia y de referirse a los fundamentos de la demanda y sus contestaciones, el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa conceptuó que se debe declarar la nulidad de la resolución acusada.

3.2.1. Sobre si el acto enjuiciado fue expedido por la Autoridad Nacional Ambiental sin competencia para ello, señaló:

(i) Que los numerales 1 y 3 del artículo 10 del Decreto Ley 3573 de 2011 no son las normas aplicables para efectos de determinar si la ANLA goza de competencia para expedir actos administrativos en materia de licencias ambientales, pues una cosa es la dirección de la evaluación de los estudios allegados en los procesos de licencias ambientales y otra muy diferente es expedir la reglamentación pertinente sobre una determinada materia.

(ii) Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto Ley 3573 de 2011 la ANLA en su calidad Autoridad Administrativa Especial del orden nacional,

con autonomía administrativa y financiera, y sin personería, tiene como función apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental, de modo tal que carece de autonomía para expedir normas en materia ambiental.

(iii) Que para resolver la pregunta de quién es la entidad competente para expedir esta clase de actos administrativos, hay que remitirse al artículo 5º de la Ley 99 de 1993, norma que prevé que corresponde al Ministerio del Medio Ambiente dictar las normas mínimas y regulaciones de carácter general sobre el medio ambiente a las que deberán sujetarse las actividades mineras e industriales, además de determinar las normas ambientales mínimas a las que deben ajustarse las actividades industriales y en general toda actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales.

(iv) Que por lo anterior el Ministerio Público se acoge a lo dicho por el Magistrado

Ponente en el auto que decretó la suspensión provisional de la resolución acusada, en el que se apela a lo normado en la Ley 99 de 1993 en cuanto al principio general de competencia del Ministerio del Medio Ambiente y a los principios de armonía regional y gradación normativa (artículos 6º y 63).

3.2.2. Sobre si el acto enjuiciado desconoce preceptos de orden superior, en especial la previsión consagrada en el parágrafo 1º del artículo 29 del Decreto 2820 de 2010, precisó:

(i) Que el artículo 29 del Decreto 2820 de 2010 dispone que la licencia ambiental debe ser modificada en los casos previstos por esa norma, estatuyéndose un procedimiento específico para adelantar tal modificación<sup>1</sup>, e igualmente consagra de manera expresa que cuando se trate de obras que respondan a modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario y que no impliquen cambios adicionales a los ya identificados en el Estudio de Impacto Ambiental, el titular de la licencia deberá solicitar el pronunciamiento de la autoridad ambiental, de forma tal que el pronunciamiento de la Autoridad Ambiental se convierte en un requisito necesario, pues a ella corresponde analizar si se trata de una actividad que modifica la licencia ambiental o si se trata de un cambio menor; que “la norma en ningún caso incorporó algún criterio de exclusión en el sentido de excluir el pronunciamiento de la Autoridad Ambiental, entidad a quien corresponde analizar cada uno de los casos presentados a efectos de determinar si se trata o no de una actividad que modifica la licencia ambiental o si por el contrario se trata de un

cambio menor”; y que “en aplicación de la regla hermenéutica conocida en el

derecho como “ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus”, cuando el legislador no establece distinciones no le es dable al intérprete hacerlo, por lo que

mal haría en ir más allá de los alcances trazados por el legislador”.

(ii) Que, por su parte, en el artículo 1º del acto acusado se especifica un listado enunciativo de ciertas actividades que son consideradas modificaciones o cambios menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de los proyectos sometidos a Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental para dos sectores específicos, esto es, el de hidrocarburos y el eléctrico, y se dispone además que en estos

casos no se requiere adelantar el trámite de modificación de la Licencia Ambiental o del Plan de Manejo, por lo que quedó eliminado de manera automática por el acto acusado -en contra de la norma en que debía fundarse- el requisito atinente al pronunciamiento previo de la Autoridad Ambiental, quien debe analizar caso por caso cada uno de los casos presentados para efectos de determinar si se trata de una actividad que modifica la licencia ambiental o si por el contrario se trata de un cambio menor.

(iii) Que por consiguiente, aun cuando la ANLA hubiese tenido competencia para regular este tipo de actividades, incluso especificando aquellas que sean consideradas como modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de la actividad licenciada, el acto acusado desconoció el alcance del Decreto 2820 de 2010, razón por la cual el cargo formulado por los actores debe ser estimado.

3.2.3. Sobre si el acto enjuiciado desconoce el principio de igualdad, indicó:

(i) Que éste favorece única y exclusivamente a los usuarios de la ANLA -como destinatarios de la norma-, quienes pueden desarrollar las actividades que sean consideradas como cambios menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de los proyectos sometidos a Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental, sin necesidad de adelantar el procedimiento exigido por el Decreto 2820 de 2010 atinente a la necesidad de solicitar el pronunciamiento de la Autoridad Nacional Ambiental - ANLA-, el cual quedó eliminado de manera automática por el acto censurado.

(ii) Que al incorporar el acto acusado una diferencia de tratamiento que no resulta justificada ni razonable, también debe prosperar esta acusación.

3.2.4. Sobre el cargo de inoponibilidad del acto administrativo por falta de

publicación, señaló:

(i) Que en el presente caso se encuentra acreditado que el acto demandado fue publicado en la página web de la entidad y no en el Diario Oficial, como lo ordena el artículo 119 de la Ley 489 de 1998.

(ii) Que en todo caso el posible defecto en que incurrió la Administración al no

publicar el acto censurado en el medio oficial no es causal que conduzca a declarar la ilegalidad del acto, pues, como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, éste ha nacido a la vida jurídica desde el momento en que se perfeccionaron sus elementos esenciales (voluntad, la competencia, objeto, procedimiento, motivación y finalidad).

## 4. CONSIDERACIONES

4.1.- El acto administrativo acusado.

Se demanda en este proceso la nulidad de la Resolución número 755 de 31 de julio de 2013 “Por la cual se instruye a las subdirecciones técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las licencias ambientales o planes de manejo



ambiental establecidos para los sectores de hidrocarburos y eléctrico y se fijan otras directrices”, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, norma cuyo tenor es el siguiente:

“RESOLUCIÓN No. 0755 31 JUL 2013

“POR LA CUAL SE INSTRUYE A LAS SUBDIRECCIONES TÉCNICAS DE

LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES SOBRE LAS ACTIVIDADES CONSIDERADAS MODIFICACIONES MENORES DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES O PLANES DE MANEJO AMBIENTAL ESTABLECIDOS PARA LOS SECTORES DE HIDROCARBUROS Y

ELÉCTRICO Y SE FIJAN OTRAS DIRECTRICES”

La Directora General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales  
ANLA

En uso de sus atribuciones constitucionales, legales, reglamentarias y, en especial, las previstas en los numerales 1 y 3 del artículo 10° del Decreto-Ley 3573 de 2011, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 8 de Constitución Política establece a cargo del Estado la obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de propiedad de la Nación.

Que el artículo 79 de la Constitución Política establece como derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, para lo cual se garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, protegiendo en todo caso la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación general para el logro de estos fines.

Que el artículo 80 de la Constitución Política, señala que el Estado, como administrador de los recursos, planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Que el artículo 2° de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el Decreto — Ley 3570 de 2011, dispuso la creación del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado, entre otras funciones, de definir las regulaciones a las que se sujetarán la conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Que el artículo 49 de la Ley 99 de 1993 establece que requerirán licencia ambiental los proyectos, obras o actividades que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables al paisaje.

Que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, reglamentado por el numeral 1° del artículo 8° del Decreto 2820 de 2010, señala que la ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción por ducto y depósito de hidrocarburos, como la construcción de refinerías, requiere licencia ambiental previa para su ejecución.





Que de acuerdo con lo establecido en el numeral 3 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, reglamentado por el numeral 4° del artículo 8 del Decreto 2820 de 2010, la construcción de presas, represas o embalses, centrales generadoras de energía, así como el tendido de líneas de transmisión eléctrica y los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía alternativa virtualmente contaminantes, requieren licencia ambiental previa para su ejecución.

Que las actividades de generación de energía eléctrica y la de hidrocarburos se fundamentan principalmente en el desarrollo de proyectos en sus diferentes etapas a saber: Estudios, Diseño, Construcción, Operación y Desmantelamiento del conjunto de todas las acciones, usos del espacio, actividades e infraestructura relacionada con su desarrollo.

Que la ejecución de los proyectos de los sectores eléctrico y de hidrocarburos están sujetos a posibles modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de las actividades licenciadas u operación dentro de los planes de manejo ambiental establecidos, originadas por factores internos o específicos de las mismas, por la implementación de nuevas tecnologías, corrección de algunos aspectos de diseño o de funcionamiento que demuestran beneficios, seguridad, eficiencia, reducción y prevención de efectos ambientales que puedan generar las actividades.

Que los cambios a que se refiere el inciso anterior no implican técnicamente impactos ambientales adicionales a los inicialmente identificados y dimensionados en el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto, razón por la cual no requieren modificación de la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental, según sea el caso.

Que el artículo 29 del Decreto 2820 de 2010, establece los casos en los cuales debe modificarse la licencia ambiental, presentando para el efecto la actualización del Estudio de Impacto Ambiental.

Que el parágrafo 1° del Artículo 29 del Decreto 2810 establece que para aquellas obras que respondan a modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de la actividad licenciada y que no impliquen impactos ambientales adicionales a los inicialmente identificados o dimensionados en el Estudio de Impacto Ambiental el titular de la licencia solicitará el pronunciamiento de la autoridad ambiental sobre la necesidad o no de adelantar el trámite de modificación de la misma allegando la información de soporte quien deberá pronunciarse dentro del término de veinte días hábiles.

Que en cumplimiento de lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 29 del Decreto 2820 de 2010, con base en el análisis técnico previamente adelantado por las Subdirecciones Técnicas de esta Autoridad para la identificación del listado de las actividades enumeradas, esta resolución en sí misma constituye el pronunciamiento previo de la Autoridad Nacional de Licencia Ambientales requerido por dicho parágrafo para autorizar la ejecución de las actividades consideradas modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de los proyectos sometidos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental de los sectores de hidrocarburos y eléctrico que no requerirán adelantar trámite de modificación.

Que el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante Resolución 1137 del 23 de octubre de 1996, modificada por la Resolución 482 del 24 de abril de 2003, estableció los cambios en actividades de proyectos de hidrocarburos que cuentan con licencia ambiental y no requieren modificación de esta.

Que el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante Resolución 2101 del 29 de octubre de 2009, definió las actividades para proyectos del sector eléctrico que cuenten con licencia ambiental o plan de manejo ambiental, las cuales no requieren del trámite de modificación.



Que el hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante Resolución 897 del 30 de julio de 2013, declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones 1137 del 23 de octubre de 1996, 482 del 24 de abril de 2003 y 2101 del 29 de octubre de 2009 proferidas por esa Cartera, en razón a que las funciones fueron desconcentradas en esta Autoridad por medio del Decreto-ley 3573 de 2011, según lo establecido en el artículo 8° de la Ley 489 de 1998.

Que en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en la Ley 1444 de 2011, el Gobierno Nacional, mediante Decreto-ley 3573 del 27 de septiembre de 2011, creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales — ANLA, como una unidad administrativa especial, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, encargada del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales con la finalidad de que contribuir a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible, desconcentrando así las funciones que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ejercía en dichas materias.

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 6°, en concordancia con el artículo 10°, numerales 1 y 3, es función del Director General de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, dirigir dicha entidad y la evaluación de los estudios allegados en los procesos de licencias, permisos y trámites ambientales de su competencia.

Que de acuerdo con lo establecido en el artículo 8° de la Ley 489 de 1998, la desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones.

Que de acuerdo con lo anterior, la función de instruir a las Subdirecciones Técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las licencias ambientales o planes de manejo ambiental establecidos para los sectores de hidrocarburos y eléctrico, radica en cabeza de su Dirección General.

Que los titulares de los proyectos en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones ambientales, aplicando el principio prevención y de la buena fe, deben garantizar que con su actuar no vulneren el ordenamiento jurídico y administrativo contenido en las normas y Licencia Ambiental o en el Plan de Manejo Ambiental ante la necesidad de adaptar el desarrollo de los proyectos a la dinámica tecnológica, operativa y técnica actual.

Que es necesario que todas las actuaciones de la administración pública se basen en la eficiencia, la equidad, la eficacia y la economía, con el fin de proteger el patrimonio público, la transparencia y moralidad en todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos naturales, en el cumplimiento de los fines del Estado.

Que con el objeto de agilizar los trámites administrativos y facilitar la actividad de las personas naturales y jurídicas ante las autoridades, así como contribuir a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental del país, es necesario instruir a las Subdirecciones Técnicas de esta Autoridad sobre las actividades consideradas modificaciones menores de los proyectos, obras y actividades sometidos licencia ambiental o a plan de manejo ambiental de competencia de esta Entidad, que no requieren adelantar trámite de modificación de dichos instrumentos.

Que la presente instrucción contribuye a la eficacia y eficiencia de estas finalidades y fortalece, entre otros, los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia y moralidad y, así mismo, permite sistematizar el trámite de licenciamiento ambiental de las modificaciones menores de la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales — ANLA-.

En mérito de lo expuesto;

RESUELVE:

Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto instruir a las Subdirecciones Técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales en el sentido de establecer las actividades consideradas modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de los proyectos sometidos a Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental de los sectores de hidrocarburos y eléctrico, las cuales, por estar autorizadas en sí mismas mediante esta Resolución, no requerirán adelantar trámite de modificación de la Licencia Ambiental o del Plan de Manejo según el siguiente listado:

## I. Sector de Hidrocarburos

### 1. En las actividades de sísmica

1.1. Cambios en el alineamiento de las líneas sísmicas e inclusión de nuevas líneas que se encuentren dentro del programa licenciado.

1.2. Cambios en las rutas de movilización.

1.3. Cambios en la localización de campamentos volantes siempre y cuando no se presenten afectaciones a comunidades vecinas. Tales cambios no podrán implicar el uso, aprovechamiento y/o afectación de recursos naturales renovables en condiciones y/o cantidades diferentes a las autorizadas en la licencia ambiental y podrán incluir la modificación de los sistemas de conducción de las aguas concesionadas o de los sistemas de conducción de los vertimientos autorizados.

1.4. Cambios en la localización de helipuertos por razones de seguridad y que se encuentren contemplados en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.

1.5. Ajustes al cronograma del Plan de Manejo Ambiental, acorde con el estado de avance de la actividad que origina la medida de manejo.

### 2. Pozos

2.1. Cambios en la localización de helipuertos por razones de seguridad y que se encuentren contemplados en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.

2.2. Cambios en la distribución de los diferentes elementos (equipos, estructuras, piscinas, campamentos, servicios de apoyo, entre otros) dentro de las plataformas de perforación y facilidades autorizadas en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental, que no impliquen el paso de desarrollos convencionales a no convencionales.

2.3. Perforación de pozos de exploración y/o desarrollo nuevos ubicados dentro del área definida para la plataforma. Lo dispuesto en el presente numeral sólo aplica para desarrollos convencionales.

2.4. Realineación de vías de acceso a pozos con longitudes inferiores a 100 m de longitud y cuya sumatoria de realineamientos no exceda el 10% de la longitud total del acceso.

2.5. Ajustes al cronograma del Plan de Manejo Ambiental, acorde con el estado de avance de la actividad que origina la medida de manejo.

2.6. Cambios en los sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas e industriales, siempre y cuando no se intervengan nuevas áreas y estos cambios garanticen eficiencias necesarias para el



cumplimiento de la normatividad ambiental vigente o los parámetros y valores de los mismos establecidos en la licencia ambiental y que no implique el paso de desarrollos convencionales a no convencionales.

2.7. Realización de pruebas de inyectividad de aguas, con el fin de determinar el comportamiento de un pozo existente. Ésta actividad sólo aplica para el caso de desarrollos convencionales.

2.8. La perforación de pozos de inyección o reinyección adicionales en las plataformas existentes (PADs), que no impliquen intervención de nuevas áreas, ni el aumento en el volumen definido en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental. Ésta actividad sólo aplica para el caso de desarrollos convencionales.

2.9. Implementación de sistemas para ahorro y uso eficiente del agua que no utilicen nuevas áreas o áreas adicionales a las autorizadas en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.

2.10. Habilitar los pozos de inyección que resulten productores de hidrocarburos, una vez sean aprobados por el Ministerio de Minas y Energía o la entidad competente dentro del área intervenida, siempre y cuando no requiera usar infraestructura diferente a la existente. Ésta actividad sólo aplica para el caso de desarrollos convencionales.

2.11 El uso de pozos secos para la inyección de aguas de producción en el mismo yacimiento, de acuerdo con la capacidad aprobada por el Ministerio de Minas y Energía. Ésta actividad sólo aplica para el caso de desarrollos convencionales.

2.12 Cambios en el receptor y/o los sistemas o facilidades de tratamiento de residuos sólidos domésticos e industriales, solamente en el evento que el manejo de residuos sólidos este autorizado para ser desarrollado por un tercero, siempre y cuando este cuente con los permisos ambientales requeridos, y se mantengan o mejoren las condiciones del manejo, tratamiento y disposición final.

### 3. En la actividad de conducción de hidrocarburos

3.1. Cambios en la localización o número de válvulas autorizadas en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.

3.2. La instalación de nuevas líneas de flujo dentro de derechos de vía existentes en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental., siempre y cuando el derecho de vía ya cuente con una línea de flujo instalada y que la suma de los diámetros de las líneas de flujo sea inferior o igual a 6 pulgadas (15,24 cm). En este caso el Plan de Contingencia deberá ser actualizado con esta actividad.

3.3 El uso de corredores viales para la construcción de líneas de flujo entre locaciones autorizadas por la licencia ambiental, siempre y cuando se use el mismo derecho de vía autorizado y no implique la intervención de nuevas áreas a las autorizadas en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental y la actividad de construcción de líneas de flujo estén contempladas dentro de la Licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental. En este caso el Plan de Contingencia deberá ser actualizado con esta actividad.

### 4. En las instalaciones petroleras

4.1. Actividades de mantenimiento y reposición de equipos.

4.2. Cambio de equipos generadores de emisiones atmosféricas por equipos de tecnología más eficiente, de manera tal que las emisiones de gases, material particulado y de ruido sean menores. Ésta actividad sólo aplica para el caso de desarrollos convencionales.

4.3. Reubicación de los equipos generadores de emisiones atmosféricas o de ruido dentro de las instalaciones autorizadas y con las restricciones

establecidas en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental. Ésta actividad sólo aplica para el caso de desarrollos convencionales.

4.4. La instalación de cargaderos o descargaderos en plataformas existentes siempre y cuando la actividad esté aprobada en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental y se cuente con las vías de acceso y líneas de flujo respectivas.

4.5. Transporte vehicular de fluidos a otros proyectos siempre y cuando estos cuenten con Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental o los permisos a que haya lugar y la actividad a realizar esté autorizada. 4.6. El uso de facilidades de producción para apoyo entre proyectos que cuenten con la actividad autorizada en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental, a excepción de aguas asociadas de producción y aguas residuales en fase de exploración y/o explotación, siempre y cuando cumplan los requisitos y condiciones establecidas en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental del proyecto que cuente con similares o mejores especificaciones técnicas.

## II. Sector Eléctrico

1. Cambios en el alineamiento de las vías de movilización interna que quedarán inundadas por el proyecto, siempre y cuando éstas estén dentro del área declarada de utilidad pública, no se obstaculice la movilización de la comunidad que hace uso de las mismas y el nuevo trazado no atraviese asentamientos humanos.

2. Cambios en la localización de campamentos temporales de construcción siempre y cuando no se presenten afectaciones a comunidades vecinas. Sólo se permitirá la modificación de los sistemas de conducción de las aguas concesionadas o de los sistemas de conducción de los vertimientos autorizados.

3. Cambios en la localización de helipuertos de policía o ejército por razones de seguridad y que se encuentren contemplados en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.

4. Cambios en la distribución espacial de equipos, sistemas o edificaciones dentro de la instalación de la planta de generación y subestación, siempre y cuando se conserven las consideraciones y obligaciones ambientales previstas inicialmente.

5. Instalación o reubicación temporal de plantas de trituración de materiales pétreos, plantas de producción de asfaltos o de concretos, en cercanía de las obras principales del proyecto, tales como, vías, presas, túneles, obras asociadas, etc., siempre y cuando estén dentro del área declarada de utilidad pública, no produzcan afectación por ruido y material particulado para comunidades vecinas, siempre y cuando se conserven las consideraciones y obligaciones ambientales previstas inicialmente.

6. Actividades de mantenimiento y reposición de equipos e instalaciones.

7. Mantenimiento y recuperación de vías asociadas para el proyecto que presenten daño o deterioro y se requiera su rehabilitación, durante la fase de construcción y/o operación del proyecto. La ampliación, construcción y/o cambio de alineamiento de vías no corresponde a actividades de mantenimiento, rehabilitación, ni recuperación.



8. Cambios en la localización de los sitios previstos para reasentamiento de comunidades no sujetas a procesos de consulta previa, siempre y cuando se cumplan con las medidas de manejo ambiental, de monitoreo y seguimiento aprobadas en la licencia, y los nuevos sitios se encuentren dentro de la jurisdicción de los municipios del área de influencia del proyecto y hayan sido concertados con dichas comunidades.

9. Repotenciación de líneas de transmisión siempre y cuando no se cambie el nivel de tensión eléctrica.

10. Variaciones asociadas a proyectos existentes con tres posibilidades:

10.1. Instalación de nuevos circuitos o reubicación de los existentes.

10.2. Cambios de cable de guarda, conductores, cuerpos y brazos de apoyo (torres o postes), que impliquen modificaciones de los elementos tipo originales siempre y cuando no se alteren los corredores de servidumbres establecidos.

10.3. Cambio del alineamiento de la línea de transmisión y/o distribución en zonas urbanas, siempre y cuando el nuevo alineamiento transite por corredores de servicios públicos dentro del respectivo límite urbano municipal y esté definido por el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial o norma que lo regule.

11. Tendido de fibra óptica anexa a la infraestructura de transmisión de energía existente. Montaje o instalación de sistemas de telecomunicaciones a través de cables adicionales de fibra óptica o de reemplazo de cable de guarda por cable de fibra óptica y guarda a la vez sin alterar los corredores de servidumbres establecidos.

12. Instalación de Shelter en instalaciones internas de subestaciones existentes que cuenten con instrumento de manejo y control.

13. Modificación y ampliación de subestaciones que impliquen el retiro y/o instalación de equipos para compensaciones capacitivas, transformadores, reactores, pórticos, edificio de control, bodegas, casetas, antenas de telecomunicaciones y demás elementos constitutivos de una subestación de energía.

14. Variaciones asociadas a proyectos de transmisión y distribución existentes en operación para torres o postes en los siguientes casos, siempre y cuando no se alteren o varíen los corredores de servidumbres determinados en el instrumento de manejo y control:

14.1. Instalación de nuevos apoyos dentro de la franja de servidumbre.

14.2. Reubicación de apoyos, que se requieran de manera puntual por condiciones de operación o mantenimiento de la infraestructura del sistema.

14.3. Reubicación de apoyos de manera puntual en el eje de la línea.

14.4. Reubicación de apoyos debido a la construcción de nuevos proyectos como ampliación de rellenos sanitarios, construcción de vías, embalses, entre otros o los ya existentes, como explotaciones mineras.

15. Utilización de las zonas de extracción de materiales autorizadas, como Zonas de Disposición de Material Sobrante de Excavaciones (ZODMEs) que

no impliquen la ampliación del área licenciada para extracción de materiales. Deberá conservar las zonas de retiro a vías de cuerpos de agua y conservar las mismas condiciones licenciadas asociadas





al manejo de estabilidad geotécnica y morfológica, manejo de aguas y plan de recuperación y abandono. No aplica a las zonas de extracción en los lechos de fuentes hídricas.

16. Emplear los depósitos de materiales aprobados para la fase de construcción que no llegaron a su capacidad total, para las fases posteriores del proyecto. Las zonas que se conserven activas durante fases posteriores no podrán limitar, retrasar y/o restringir la implementación de medidas de manejo y recuperación en el resto del depósito.

Artículo 2. Procedimiento. Previo a la ejecución de las actividades descritas en el artículo precedente, el titular de la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental de cada proyecto, obra o actividad deberá presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales — ANLA- un informe con destino al expediente de las actividades a ejecutar, a efectos de ser tenido en cuenta en el proceso de seguimiento y control ambiental que se realizará en los términos del artículo 39 del Decreto 2820 de 2010, o la norma que lo modifique o sustituya, el cual contendrá la siguiente información: 1. Descripción de la actividad incluyendo planos o mapas de localización y su respectiva geo-referenciación. 2. Justificación de que la actividad se adecúa a una de las causales del artículo primero del presente Decreto.

Parágrafo 1. Para las demás obras no previstas en este artículo consideradas cambios menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de la actividad licenciada o plan de manejo que no impliquen impactos adicionales a los inicialmente identificados y dimensionados en el Estudio de Impacto Ambiental, el titular de la licencia o plan de manejo solicitará pronunciamiento de la Autoridad Ambiental sobre la necesidad de adelantar o no la modificación del respectivo instrumento de control y manejo ambiental, anexando para el efecto los respectivos soportes que considere convenientes. El término para que esta Autoridad resuelva la solicitud en este eventual caso será de veinte (20) días hábiles, según lo establecido en el parágrafo primero del artículo 29 del Decreto 2820 de 2010.

Parágrafo 2. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA al efectuar el control y seguimiento a la Licencia Ambiental o al Plan de Manejo Ambiental y en el evento de identificar que la realización de actividades no corresponde a las descritas en el informe presentado y a las señaladas en el artículo primero de la presente Resolución, impondrá las medidas preventivas e iniciará la investigación sancionatoria ambiental a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la Ley 1333 de 2009.

Artículo 3. Condiciones. Las actividades antes mencionadas se podrán llevar a cabo siempre y cuando se conserven las consideraciones y obligaciones ambientales previstas inicialmente, o su modificación, y su ejecución no implique la ampliación de áreas, el uso, aprovechamiento y/o afectación de recursos naturales renovables o la generación de impactos ambientales adicionales a los inicialmente identificados, dimensionados y establecidos en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.

Artículo 4. Ámbito de Aplicación. La aplicación de las anteriores disposiciones ampara los proyectos, obras o actividades del sector de hidrocarburos y

eléctrico que cuenten con Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental de competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA. Parágrafo. Las modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de las demás actividades sujetas a licencia ambiental o plan de manejo ambiental según lo establecido en el artículo 8 del Decreto 2820 de 2010, o la norma que lo modifique o sustituya, para los demás sectores, se sujetarán a lo previsto en el Parágrafo 1° del artículo 2° de esta Resolución y en el parágrafo primero del artículo 29 del Decreto 2820 de 2010.

Artículo 5. Vigencia. La presente Resolución regirá a partir de su publicación en la Gaceta de la página web de esta Autoridad.”

## 4.2.- El problema jurídico a resolver.

El objeto del presente litigio, de acuerdo con la fijación que se hizo en la audiencia inicial celebrada el viernes 11 de septiembre de 2015, consiste en establecer si la Resolución demandada es violatoria de normas superiores, esto es, de los artículos 3º del Decreto 3573 de 2011, 5º de la Ley 99 de 1993, 2º del Decreto 3570 de 2011, 29 parágrafo 1º del Decreto 2820 de 2010 y 119 de la Ley 489 de 1998. Lo anterior porque presuntamente:

(i) Fue expedida sin competencia, en consideración a que la facultad de regulación en materia ambiental corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme a los artículos 5º de la Ley 99 de 1993 y 2º del Decreto 3570 de 2011.

(ii) No exige un pronunciamiento de la Autoridad Ambiental cuando se trate de actividades consideradas como cambio menor de la Licencia Ambiental, contrariando lo dispuesto en el artículo 29 parágrafo 1º del Decreto 2820 de 2010.

(iii) Desconoce el principio de igualdad en tanto que favorece única y exclusivamente a los usuarios de la ANLA, quienes pueden ejecutar las actividades señaladas en su artículo 1º sin cumplir los requisitos establecidos en el Decreto 2820 de 2010.

(iv) A pesar de ser un acto administrativo de carácter general, no fue publicada en el Diario Oficial, tal como lo ordena el artículo 119 de la Ley 489 de 1998.

## 4.3.- Análisis del caso.

Visto el contenido de la demanda y su contestación, así como los alegatos de conclusión presentados por las partes e intervinientes, la Sala de Decisión de la Sección Primera del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, procede a dictar sentencia de fondo en este proceso, previos los siguientes razonamientos:

### 4.3.1. Primer cargo:

#### 4.3.1.1. Fundamentación:

En criterio de los demandantes, con la expedición de la Resolución demandada la Directora de la Agencia Nacional de Licencias Ambientales – ANLA desbordó el ámbito de sus funciones e invadió las competencias de otra autoridad, como quiera que dentro de las funciones otorgadas a la ANLA



en el Decreto 3573 de 2011 no se encuentra la de expedir actos administrativos en materia ambiental, recayendo la competencia funcional de regulación de la materia en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 99 de 1993 (art. 5º) y el Decreto 3570 de 2011 (art. 2º). En ese sentido, consideran que debe anularse el acto demandado por falta de competencia de la autoridad que lo expidió.

#### 4.3.2. Examen de la Sala:

(i) La consagración como principio fundamental de la Constitución Política de que Colombia es un Estado de Derecho (art. 1º) implica el reconocimiento y la vigencia del principio de legalidad, el cual es entendido como la necesaria adecuación y sometimiento de la actividad del Estado al Derecho. Este principio tiene concreción en el ordenamiento jurídico en los artículos 6, 121, 122 y 123 de la C.P. y está vinculado con la competencia que debe presidir las actuaciones de los poderes públicos en general y de las autoridades administrativas en particular.

No cabe duda que al disponer que los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6º de la Constitución); así como al establecer que ninguna autoridad del Estado ejercerá funciones distintas de las que le corresponden según la Constitución y la ley (art. 121 ídem), que no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento (art. 122 ídem) y que los

servidores públicos ejercen sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (art. 123 ídem), el Texto Superior no hizo nada distinto a sentar bases firmes para la organización y funcionamiento de un auténtico Estado de Derecho, para lo cual resulta esencial que las funciones y facultades de los distintos órganos se encuentren normativamente establecidas, de manera que no haya duda sobre qué asuntos y atribuciones corresponden a una determinada entidad pública para asegurar el cumplimiento de sus fines.

En este orden, conforme lo señala la doctrina, la competencia es “la esfera de atribuciones de los entes y órganos determinada por el ordenamiento jurídico positivo. Es decir, el conjunto de facultades y obligaciones que un órgano puede y debe ejercer legítimamente”<sup>2</sup>

La Corte Constitucional en la Sentencia C-319 de 2007 se refirió al Estado de Derecho y a las competencias de las autoridades públicas en este tipo de Estado, resaltando que “las atribuciones y competencias de los órganos estatales en un Estado de Derecho no solo deben ser Constitucionales o legales sino igualmente deben ser preexistentes y explícitas”, y que estas características son las que reafirman el sometimiento del Estado al Derecho y por ende evitan de manera tajante el abuso y el desafuero de los órganos estatales respecto de sus facultades constitucionales o legales.

En este mismo orden de ideas, consideró la Corte que “en un Estado de Derecho

no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, porque ello permitiría que la autoridad pública se atribuya competencias según su voluntad y capricho, trazándose los límites de su propia actividad, invadiendo la órbita de actuación de las otras autoridades, abusando del poder y cercenando los derechos y libertades públicas”<sup>3</sup>, situaciones éstas que van en contravía del Estado de Derecho como principio constitucional.

Y puntualizó que “[l]a exigencia de que en un Estado de Derecho las competencias tengan que ser expresas se fundamenta en la necesidad de establecer reglas de juego claras entre las autoridades y los gobernados, con el fin de salvaguardar y proteger las libertades y demás derechos y bienes de las

personas y, en últimas, evitar la arbitrariedad de los gobernantes y de los órganos estatales”.

(ii) A través del Decreto Ley 3573 de 2011 se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, cuya naturaleza jurídica es la de una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, que hace parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esta entidad administrativa es la 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 (artículos 1º y 2º).

De acuerdo con el artículo 3º de esta normativa legal, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– tiene 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 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.” (Negrillas ajenas al texto original)

En el artículo 10 ibídem se establecen de forma expresa las funciones de su Director General, en los siguientes términos:

#### “Artículo 10. Funciones del Despacho del Director General de la Autoridad

Nacional de Licencias Ambientales. Las funciones del Despacho del Director General son las siguientes:

1. Dirigir la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
2. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales.
3. Dirigir la evaluación de los estudios allegados en los procesos de licencias, permisos y trámites ambientales.
4. Expedir los actos administrativos mediante los cuales se imponen medidas preventivas y sancionatorias ambientales por presunta infracción en materia ambiental en los asuntos objeto de su competencia.
5. Convocar las reuniones del Consejo Técnico Consultivo.
6. Apoyar la elaboración de la reglamentación en materia ambiental.
7. Resolver los conflictos de competencia cuando el proyecto, obra o actividad sujeto a licenciamiento ambiental o permiso ambiental se desarrolle en jurisdicción de dos o más autoridades ambientales.
8. Resolver los recursos de reposición que se interpongan contra los actos administrativos proferidos por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
9. 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.
10. Presidir las audiencias públicas ambientales realizadas en el proceso de licencias, permisos y trámites ambientales, de conformidad con la Ley 99 de 1993.

11. Orientar la política de gestión de información requerida para el cumplimiento de su objeto.
12. Ejercer la facultad nominadora respecto de la planta de empleos del organismo, de conformidad con las normas legales, así como ejercer en segunda instancia la función disciplinaria.
13. Crear, organizar y conformar comités, comisiones y grupos internos de trabajo, teniendo en cuenta la estructura interna, las necesidades del servicio y los planes y programas trazados para el adecuado funcionamiento del organismo.
14. Ordenar el gasto de los recursos asignados a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y vigilar la ejecución presupuestal.
15. Aprobar los anteproyectos de presupuesto de inversión y de funcionamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA– y vigilar la ejecución del presupuesto.
16. Gestionar ante las autoridades competentes la consecución de fuentes de financiación con destino a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.
17. Suscribir de conformidad con el Estatuto General de Contratación Pública y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios de la ANLA, función que podrá ser delegada.
18. Dirigir la administración de personal conforme a las normas sobre la materia.
19. Aprobar el Plan Operativo de Inversión Anual de los recursos asignados a la Unidad.
20. Dirigir la implementación del Sistema Integral de Gestión de Calidad, garantizar el ejercicio del Control Interno y supervisar su efectividad y la observancia de sus recomendaciones.
21. Las demás que le asigne la ley o que sean necesarias para el normal funcionamiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA–.” (Negrillas ajenas al texto original).

(iii) La norma demandada en este proceso, Resolución número 755 de 2013, “Por la cual se instruye a las subdirecciones técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las licencias ambientales o planes de manejo ambiental establecidos para los sectores de hidrocarburos y eléctrico y se fijan otras directrices”, fue expedida por la Directora de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –

ANLA “[e]n uso de las atribuciones constitucionales, legales, reglamentarias y, en

especial, las previstas en los numerales 1 y 3 del artículo 10º del Decreto-Ley 3573 de 2011”.

Esta resolución, como se precisó en el Auto que decretó su suspensión provisional<sup>4</sup>, constituye un acto administrativo general en el que se prevén reglas jurídicas a las que se deben someter quienes se encuentren en la necesidad de realizar actividades adicionales en obras desarrolladas en el sector de hidrocarburos y eléctrico que cuenten con licencias ambientales o planes de manejo ambiental y que no impliquen su modificación.

(iv) Del examen de la disposiciones legales citadas se advierte con claridad que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA ni su Director General tienen asignadas expresamente funciones de regulación en materias ambientales que le permitan definir normativamente las actividades consideradas modificaciones menores de las licencias ambientales o planes de manejo ambiental.

En efecto, no es competencia de la ANLA la expedición de regulaciones ambientales. En esta materia, la competencia expresa y precisa de esta entidad administrativa se encuentra restringida, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 del artículo 3º del Decreto Ley 3573 de 2011, a “apoyar la elaboración

de la reglamentación en materia ambiental”.

Es decir, que no corresponde a la ANLA expedir directa y autónomamente reglamentaciones en materia ambiental, sino prestar su concurso y colaboración en esa función a la autoridad pública competente legalmente para emitir esas decisiones administrativas, lo que cumplirá presentando a ésta para su consideración estudios, documentos, informes, y/o proyectos sobre las materias objeto de regulación.

Así mismo, es claro que no es una atribución del Director General de la ANLA la expedición de reglamentaciones en asuntos ambientales, pues no es una competencia que le haya sido asignada expresamente por la Ley. Y, como se señaló previamente, en un Estado de Derecho como el nuestro no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión, como se argumenta en la contestación de la demanda por parte de la ANLA, quien equivocadamente

pretende deducir la competencia en el asunto analizado de las funciones generales de dirección de la entidad y de dirección de la evaluación de los estudios allegados en los procesos de licencias, permisos y trámites ambientales<sup>5</sup>. Estas competencias tienen un contenido y alcance preciso, en el que evidentemente no se incluye la posibilidad de expedir regulaciones sobre los cambios menores de las licencias ambientales y los planes de manejo ambientales.

De esta forma es claro que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA expidió el acto demandado careciendo de competencia para ello.

Además, mediante la resolución demandada la ANLA invadió la órbita de competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a quien legalmente le compete la expedición de regulaciones en materias ambientales.

A este respecto, como se señaló en el Auto en el que se decretó la suspensión provisional de la norma acusada, debe tenerse presente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 99 de 1993, es función del Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) “10. Determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general sobre medio ambiente a las que deberán sujetarse los centros urbanos y asentamientos humanos y las actividades mineras, industriales, de transporte y en general todo servicio o actividad que pueda generar directa o indirectamente daños ambientales” y “14. Definir y



regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas”.

De la lectura de la anterior norma se desprende que es al Ministerio al que le compete dictar las normas ambientales a las que deben someterse las actividades mineras e industriales, tal y como lo son la de extracción y explotación de hidrocarburos y la de producción de energía.

Tales funciones deben entenderse en consonancia con la cláusula general de competencia prevista en el artículo 6° de la misma ley, según el cual “[a]demás 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”.

Por consiguiente, para la Sala está llamado a prosperar el cargo de falta de competencia alegado en la demanda.

#### 4.3.2. Los demás cargos de nulidad.

Ante la prosperidad del cargo examinado, la Sala no estima necesario abordar el análisis de las demás acusaciones formuladas en la demanda.

#### 4.4. La solicitud de aplicación del procedimiento establecido en el artículo 238 del C.P.A.C.A.

La parte actora puso de presente en el escrito de alegaciones finales que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reprodujo la resolución administrativa suspendida provisionalmente a través de la Resolución 1892 de 26 de agosto de 2015, razón por la cual solicita que se adelante el procedimiento de que trata el artículo 238 del CPACA.

Sobre el particular, observa la Sala que en efecto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1892 de 26 de agosto de 2015 “Por la cual se señalan los casos en los que no se requerirá adelantar el trámite de modificación de la licencia ambiental o su equivalente, para aquellas obras o actividades consideradas cambios menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de los proyectos”.

Al comparar esta disposición con la acusada en este proceso se advierte ciertamente que su contenido normativo es similar en gran parte. No obstante, lo anterior no constituye infracción alguna a la prohibición establecida en el artículo 237 del C.P.A.C.A.



En efecto, de conformidad con esta disposición legal, ningún acto anulado o suspendido podrá ser reproducido si conserva en esencia las mismas disposiciones anuladas o suspendidas, a menos que con posterioridad a la

sentencia o al auto, hayan desaparecido los fundamentos legales de la  
anulación o suspensión.

En este caso es claro que no se incurre en la prohibición mencionada, como quiera que se trata de un acto administrativo expedido por una autoridad competente y no por la autoridad que carece de competencia, tal como ocurrió cuando se profirió la Resolución 755 de 2013 por parte de la ANLA.

Finalmente, debe anotarse que con el mismo propósito del escrito anterior, mediante memorial radicado el 27 de mayo de 2015, la parte actora allegó al expediente copia de un proyecto de Decreto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible “Por el cual se establece el listado de cambios menores o ajustes normales en proyectos del sector de hidrocarburos que cuenten con Licencia Ambiental, Plan de Manejo Ambiental y/o demás Instrumentos de Manejo y Control Ambiental”<sup>6</sup>. Frente a lo anterior, basta decir que tampoco se presenta la infracción a la citada norma del C.P.A.C.A. por la expedición de un proyecto de decreto, pues no se trata de un acto administrativo existente y en vigor.

#### 4.5. Costas

Finalmente ha de resolverse lo relacionado con la condena en costas dado que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispuso que las sentencias proferidas en esta jurisdicción deben pronunciarse sobre ellas. En efecto, la citada norma establece lo siguiente: “Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento

Civil.”

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que el presente asunto fue promovido en ejercicio del medio de control de nulidad, el cual tiene por objeto la protección del ordenamiento jurídico en abstracto, no hay lugar a proferir una condena en costas, pues el interés que mueve al actor al promover el presente proceso, no es otro distinto al de defender la prevalencia del principio de legalidad, el cual es de interés público.

#### 4.6. Conclusión.

En el anterior contexto, al desvirtuarse la presunción de legalidad del Decreto 4950 de 2007, la Sala declarará su nulidad.



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución número 755 de 31 de julio de 2013 “Por la cual se instruye a las subdirecciones técnicas de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales sobre las actividades consideradas modificaciones menores de las licencias ambientales o planes de manejo ambiental establecidos para los sectores de hidrocarburos y eléctrico y se fijan otras directrices”, expedida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

SEGUNDO: SIN CONDENA EN COSTAS.

TERCERO: Una vez en firme esta decisión, procédase por Secretaría al archivo del expediente, dejando las constancias a que hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDEZ**  
Presidente

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**GUILLERMO VARGAS AYALA**

<sup>1</sup> Señala que, por ejemplo, la licencia deberá modificarse cuando la variación del proyecto, obra o actividad genere impactos ambientales a los que ya fueron identificados con la obra; cuando al otorgarse la licencia ambiental no se contemple el uso, aprovechamiento o afectación de los recursos naturales renovables, necesarios o suficientes para el buen desarrollo y operación del proyecto, obra o actividad; o cuando la variación de las condiciones genere un mayor impacto; entre otras situaciones.

<sup>2</sup> DERECHO ADMINISTRATIVO, DROMI, Roberto. Edición 2009, Artes Gráficas Buschi S.A., pág. 345.





<sup>3</sup> Las negrillas corresponden al texto original.

<sup>4</sup> Auto de 21 de enero de 2015.

<sup>5</sup> Numerales 1 y 3 del artículo 10º del Decreto-Ley 3573 de 2011.

<sup>6</sup> (Folios 98 a 105 del expediente).