

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de enero de dos mil quince (2015)

Radicación núm.: 110010324000**20140051500**

Actor: **Santiago José Vergara Villamizar, Sebastián Senior Serrano, María Lucía Torres Villarreal y Lina Marcela Muñoz Ávila**

Demandado: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA)

Se decide sobre la solicitud de suspensión provisional presentada por los citados demandantes respecto de la Resolución No. 755 del 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 Directora de la ANLA.

I. La solicitud de suspensión provisional

En cuaderno separado de la demanda la parte actora solicita la suspensión provisional del enunciado acto administrativo.

1.1.- A juicio de la parte actora, con la expedición de la disposición acusada se viola el artículo 29 del Decreto 2820 de 2010.

Explica la anterior afirmación manifestando que la Resolución impugnada señaló de forma taxativa las actividades que se entienden como cambios menores en las licencias ambientales otorgadas para los sectores de hidrocarburos y energético, desconociendo que el artículo 29 del Decreto 2820 de 2010 determina que la autoridad ambiental deberá analizar cada uno de los casos que le sean puestos a su consideración con el fin de establecer si se trata o no de una actividad que modifica la licencia ambiental o si por el contrario se trata de un cambio menor.

Adicionalmente los demandantes observan que la Resolución No. 755 de 2013 impone como requisito de ejecución de obras consideradas como cambio menor la presentación de un informe ante la respectiva autoridad en el que se cite la actividad que se va a desarrollar, la causal en la cual se enmarca y su descripción, sin que sea necesario el pronunciamiento de la Autoridad Ambiental tal y como se requiere en el Decreto 2820 de 2010.

II.- Traslado de la solicitud al demandado

Mediante auto del 9 de octubre de 2014 se corrió traslado a la ANLA de la solicitud de suspensión provisional¹, entidad que se opuso al decreto de la medida cautelar. Para ello esgrimió los siguientes argumentos:

2.1.- La Resolución No. 755 de 2013 es un acto administrativo particular y concreto que no incide en los derechos de los ciudadanos ni en las libertades de los asociados, ya que se orienta a impartir órdenes a las Subdirecciones Técnicas de la ANLA, instrucciones que deben observarse cuando se trate de actividades consideradas cambios menores de las licencias ambientales o planes de manejo ambiental establecidos para los sectores de hidrocarburos y eléctrico.

Adicionalmente señaló que no está invadiendo competencias de las demás autoridades ambientales, ya que las órdenes impartidas son hacia las citadas subdirecciones técnicas de la ANLA y no a las Corporaciones Autónomas Regionales que gozan de independencia en su régimen al tenor de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

¹ Folio 17 de este Cuaderno.

2.2.- Aseguró que la expedición de la Resolución acusada obedeció al vacío normativo que se encontró cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución No. 897 de 2013 y declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones números 1137 de 1996, 482 de 2003 y 2101 de 2009 mediante las cuales el mencionado Ministerio había determinado cuáles cambios de actividades no requerían adelantar el trámite de modificación de Licencias Ambientales para los sectores de hidrocarburos y eléctrico.

2.3.- Adicionalmente, indicó que la Resolución censurada está indicando las acciones necesarias para ejecutar internamente un proceso establecido en el Decreto 2820 de 2010, y que en esa medida antes que contrariarlo lo desarrolla.

Indicó que el pronunciamiento previo que exige el Decreto 2820 de 2010 para la autorización de actividades menores que no necesitan modificación de la Licencia Ambiental se dio cuando las Subdirecciones Técnicas de la ANLA estudiaron cuáles actividades no generaban impactos, las cuales corresponden precisamente a la enumeración dispuesta en la Resolución No. 755 de 2013.

III. Para resolver, se considera:

3.1. Consideraciones de las medidas cautelares en el CPACA

En el Artículo 229 del CPACA se describen las medidas cautelares así:

“En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.”

“La decisión sobre la medida cautelar no significa prejuzgamiento.”

“La medida cautelar en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

De la anterior definición se puede concluir que:

- **El Juez** puede adoptar la(s) medida(s) cautelar(es) que **considere necesaria(s)** para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- Las medidas anticipadas pueden ser solicitadas y decretadas en **cualquier** clase de proceso **declarativo** que se tramite en la

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y ya no solo en los juicios de anulación de actos administrativos.

- El Juez podrá ordenarlas una vez presentada la demanda, **en cualquier estado del proceso.**
- La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener **relación directa y necesaria con las pretensiones** de la demanda.
- En las **acciones populares y de tutela** el Juez puede decretar **de oficio** las medidas cautelares.
- El Juez deberá **motivar** debidamente la medida.
- El decreto de medidas cautelares **no constituye prejuzgamiento.**-
En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que *“[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”*. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces *“la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del*

*fondo del asunto sub lite*². Una suerte de presunción *iure et de iure* sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha sido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “*prejuzgamiento*” de la causa³. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.

3.2. Requisitos para decretar la suspensión provisional de actuaciones administrativas.-

² GONZALEZ REY, Sergio. “Comentario a los artículos 229-241 CPACA”, en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 492.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que era la única medida cautelar en el CCA, continuó en el CPACA. En efecto:

3.2.1.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

3.2.2.- El anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera *manifiesta* y apreciada por *confrontación directa* con el acto demandado. Así, no permitía que el Juez pudiera realizar un estudio del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible, y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

3.2.3.- Ahora bien, el Código ha establecido que la medida de **suspensión** de actuaciones administrativas solo se deberá acoger cuando se considere que no existe otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte

demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3.2.4.- El CPACA⁴ define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho- y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos. En efecto el inciso primero del Artículo 231 del CPACA, ordena:

“Artículo 231.- Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”.

Como la jurisprudencia ha resaltado, se trata de *“una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que (...) habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto”*⁵. Esto, por cuanto en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA, para la suspensión provisional se prescindió de la *“manifiesta*

⁴ Inciso primero del Artículo 231 del Cpaca.

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

infracción” hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que “la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”⁶.

En este sentido se observa que, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Lógicamente esta regulación especial de la suspensión provisional no puede significar que en los juicios de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho únicamente resulte procedente esta medida cautelar. Dado el principio general sentado por el Código⁷ respecto de la posibilidad de decretar las medidas que mejor se ajusten a las particularidades del caso cuando quiera que se cumplan los requisitos previstos para ello se impone entender que la suspensión provisional de un acto administrativo puede verse acompañada de otras medidas previas: sería el caso, por ejemplo, de una de tipo

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, Rad. No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

⁷ Artículo 229 del CPACA.

suspensivo de actuación si se está, por hipótesis, frente a la solicitud de suspensión de la licencia ambiental para la construcción de una obra, cuya paralización podrá también requerirse; o de tipo anticipativo si se está, por ejemplo, frente a una reclamación contra un acto que deniega el reconocimiento de un derecho, cuya suspensión se solicita, y se acompaña del pedido de anticipación de reconocimiento provisional del derecho.

3.3. Caso Concreto

3.3.1. La norma cuya suspensión se solicita es la contenida en la Resolución No. 755 del 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 Directora de la ANLA.

3.3.2. Por su parte, la norma que se considera infringida es el artículo 29 del Decreto 2820 de 2010 que es del siguiente tenor:

“Artículo 29. Modificación de la Licencia Ambiental. La licencia ambiental deberá ser modificada en los siguientes casos:

1. Cuando el titular de la Licencia Ambiental pretenda modificar el proyecto, obra o actividad de forma que se generen impactos ambientales a los ya identificados en la licencia ambiental.
2. 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.
3. Cuando se pretendan variar las condiciones de uso, aprovechamiento o afectación de un recurso natural renovable, de forma que se genere un mayor impacto sobre los mismos respecto de lo consagrado en la licencia ambiental.
4. Cuando el titular del proyecto, obra o actividad solicite efectuar la reducción del área licenciada o la ampliación de la misma con áreas lindantes al proyecto.
5. Cuando el proyecto, obra o actividad cambie de autoridad ambiental competente por efecto de un ajuste en el volumen de explotación, el calado, la producción, el nivel de tensión y demás características del proyecto.
6. Cuando como resultado de las labores de seguimiento, la autoridad identifique impactos ambientales adicionales a los identificados en los estudios ambientales y requiera al licenciatarario para que ajuste tales estudios.
7. Cuando las áreas objeto de licenciamiento ambiental no hayan sido intervenidas y estas áreas sean devueltas a la autoridad competente por parte de su titular.
8. Cuando se pretenda integrar la licencia ambiental con otras licencias ambientales.

Parágrafo 1°. Para aquellas obras que respondan a modificaciones menores o de ajuste normal dentro del giro ordinario de la actividad licenciada y que no impliquen Impacto Ambiental, el titular de la Licencia Ambiental, solicitará el pronunciamiento de la autoridad ambiental sobre la necesidad o no de adelantar el trámite para el procedimiento de Impacto Ambiental, el titular de la Licencia Ambiental, solicitará el pronunciamiento de modificación de la misma anexando la información de soporte, quien deberá pronunciarse en un término máximo de veinte (20) días hábiles.

Parágrafo 2°. *A efectos de lo dispuesto en el numeral 5, el interesado deberá presentar la solicitud ante la autoridad ambiental del proyecto, quien remitirá el expediente dentro de los quince (15) días hábiles a la autoridad ambiental competente en la modificación para que asuma el proyecto en el estado en que se encuentre.” (Subrayado fuera de texto).*

El escenario que se pone de presente es el relacionado con los procesos de modificación de las Licencias Ambientales y las actividades que implican cambios menores respecto de la Licencia, es decir, que a pesar de que no se encuentren contemplados en ella o en el Plan de Manejo Ambiental, no se requiere el agotamiento del trámite para la modificación de la Licencia por ser precisamente cambios que se encuentran dentro del giro ordinario de la actividad y que no registran impactos ambientales adicionales.

3.3.3.- Visto tal contexto, el Despacho pasa a analizar el contenido de la solicitud de suspensión provisional formulada. Una vez confrontadas las disposiciones demandadas con la norma que se invoca como fundamento de dicha petición, el Despacho advierte que son tres (3) los aspectos que debe resolver a efectos de decidir si hay lugar o no a decretar la medida cautelar: (i) dilucidar la naturaleza particular o general de la Resolución No. 755 de 2013, (ii) verificar si la directora de la ANLA tenía competencia para reglamentar las actividades descritas en la Resolución No. 755 de 2013, y (iii) determinar si la mencionada norma desconoció lo dispuesto en el Decreto 2810 de 2010.

3.3.3.1.- Naturaleza jurídica de la Resolución No. 755 de 2013

La Directora del ANLA en el escrito que descurre el traslado de la solicitud de suspensión provisional afirmó que la Resolución censurada tenía carácter particular y que iba dirigido a las Subdirecciones Técnicas de esa entidad, lo cual no hacía producir efectos jurídicos generales respecto de los asociados.

Observa el Despacho que contrario a tal aseveración, pese a que como en efecto tiene como destinatarias las citadas Subdirecciones, sí produce efectos jurídicos respecto de los administrados, toda vez que crea situaciones jurídicas palpables para 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 y que no impliquen su modificación.

En ese sentido, la acción contenciosa impetrada es procedente ya que quienes la censuran son personas naturales que consideran que su vigencia es contraria al orden jurídico existente, sin que implique ningún tipo de restablecimiento automático de derechos para ellos o para terceros.

En ese orden, es claro para este Despacho el carácter general del acto administrativo enjuiciado y por ello procederá a hacer el análisis de la de la medida cautelar.

3.3.3.2.- Competencia de la ANLA para la expedición de la norma acusada

En atención a lo dispuesto en el Decreto Ley 3753 del 27 de septiembre de 2011 por medio del cual se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, se observa que dentro de las funciones de las que es titular no hay ninguna que se refiera al tema de regulación ambiental. De hecho, dentro de tales facultades se encuentra la de **apoyar** la elaboración de la reglamentación en materia ambiental pero no la de reglamentar directamente tales aspectos. El artículo 3 del citado Decreto Ley es del siguiente tenor:

***“Artículo 3. Funciones.** La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA cumplirá, 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.” (Subrayado fuera de texto).

Visto lo anterior resulta indispensable verificar si es al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al que le corresponde tal atribución.

Para ello se analizará la Ley 99 de 1993, veamos:

“Artículo 5º.- Funciones del Ministerio. *Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente:*

(...)

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;

(...)

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 6º de la misma ley, según el cual *“Además 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.”*.

Lo dispuesto en el citado precepto debe interpretarse en armonía de lo dispuesto en el artículo 63 ibídem, específicamente en relación con el principio de gradación normativa y de autonomía de las demás autoridades ambientales. La norma tiene el siguiente texto:

“Artículo 63º.- Principios Normativos Generales. *A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.*

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica,

con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

(...)” (Subrayado fuera de texto).

Lo anterior lleva a concluir al Despacho que existió de parte de la Directora de la ANLA un desbordamiento de sus funciones y por ello ha de suspenderse provisionalmente los efectos de la Resolución No. 755 de 2013 ya que, se reitera, la facultad de la ANLA es la de **apoyar** la elaboración de reglamentos en materia ambiental, lo cual **no** puede entenderse como la función de reglamentación directa de este tipo de actividades.

De otra parte, el que exista un vacío como al que alude la demandada por virtud de la expedición de la Resolución No. 897 de 2013⁸ por parte

⁸ “Por medio de la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones números 1137 de 1996, 482 de 2003 y 2101 de 2009”

del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, no habilita a la ANLA a colmarlo cuando como se dijo no existe competencia para ello⁹.

3.3.3.3.- Comparación del Decreto 2820 de 2010 en relación con la Resolución No. 755 de 2013

Finalmente, en relación con los argumentos expuestos por los demandantes dirigidos a manifestar que con la expedición de la Resolución impugnada se desconoció el parágrafo del artículo 29 del Decreto 2820 de 2010, el Despacho encuentra que existió una clara la variación del concepto de actividades menores y del procedimiento para su autorización.

El siguiente cuadro es demostrativo de tal circunstancia:

<p align="center">Decreto 2820 de 2010 Artículo 29 Parágrafo</p>	<p align="center">Resolución No. 755 de 2013 Artículos 1 y 2</p>
<p>“Artículo 29. <i>Modificación de la Licencia Ambiental.</i> La licencia ambiental deberá ser modificada en los siguientes casos: (...)</p> <p>Parágrafo 1º. <u>Para aquellas obras que respondan a modificaciones menores o</u></p>	<p>“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</p>

⁹ Para ello debe revisarse el tema de las potestades regladas y discrecionales de las que goza la Administración Pública, que al tenor de lo dispuesto en el artículo 6º Constitucional, deben estar consagradas en una norma, situación que no acontece en el caso bajo examen y que por ello no habilita a la ANLA a abrogarse competencias que no le han sido entregadas en ninguna disposición.

<p><u>de ajuste normal dentro del giro ordinario de la actividad licenciada y que no impliquen impactos Impacto Ambiental...”</u></p>	<p>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:</p> <p>Sector de Hidrocarburos</p> <p>1. En las actividades de sísmica</p> <p>1.1. Cambios en el alineamiento de las líneas sísmicas e inclusión de nuevas líneas que se encuentren dentro del programa licenciado. (...)</p> <p>2. Pozos</p> <p>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.</p> <p>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. (...)</p> <p>3. En la actividad de conducción de hidrocarburos</p> <p>3.1. Cambios en la localización o número de válvulas autorizadas en la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.</p> <p>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</p>
---	---

	<p>inferior o igual a 6 pulgadas (15,24 cm). En este caso el Plan de Contingencia deberá ser actualizado con esta actividad. (...)</p> <p>4. En las instalaciones petroleras</p> <p>4.1. Actividades de mantenimiento y reposición de equipos.</p> <p>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. (...)</p> <p>II. Sector Eléctrico</p> <p>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.</p> <p>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. (...)"</p>
<p><u>...el titular de la Licencia Ambiental, solicitará el pronunciamiento de la autoridad ambiental sobre la necesidad o no de adelantar el trámite para el procedimiento de Impacto Ambiental, el titular de la Licencia Ambiental, solicitará el pronunciamiento de modificación de la</u></p>	<p>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</p>

<p><u>misma anexando la información de soporte, quien deberá pronunciarse en un término máximo de veinte (20) días hábiles.</u></p>	<p>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:</p> <ol style="list-style-type: none">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. <p>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.</p> <p>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</p>
---	---

	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.
--	---

En tal orden, aun cuando la Directora de la ANLA hubiese tenido competencia para regular este tipo de actividades, es evidente que creó un procedimiento que debía seguirse en los casos reseñados y detallados en el artículo primero en abierto desconocimiento de lo que previene para ese efecto el Decreto 2820 de 2010.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE

DECRETAR la suspensión provisional de la Resolución No. 0755 del 31 de julio de 2013 proferida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

Notifíquese y cúmplase,



GUILLERMO VARGAS AYALA
Consejero de Estado