

GRUPO DE GESTION Y SEGUIMIENTO DE PQRSD

Bogotá, D.C., 24 MAR. 2026

Peticionario (a)

Anónimo

Publicación página web

Asunto: Respuesta a su comunicación con radicado ANLA No. 20266200188102 del 12 de febrero de 2026. Asunto: *“Zonificación de manejo ambiental y su cumplimiento ante actividades ilegales”*.

Expediente: PQRSD-27605-2026.

Respetado (a) Peticionario (a) Anónimo,

Reciba un cordial saludo por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

En atención a la solicitud del asunto, la Entidad en el marco de las funciones y competencias previstas en el Decreto-Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011¹, el Decreto Único Reglamentario 1076 del 26 de mayo de 2015², los numerales 3 y 4 del artículo 6 del Decreto 376 de 2020³, expone sus consideraciones, las cuales tienen el alcance legal contemplado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011⁴, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

En relación con el tema objeto de análisis y tras revisar la base de datos del Grupo de Conceptos Jurídicos de la Oficina Asesora Jurídica, se constató que no existen pronunciamientos que aborden de manera específica el asunto objeto de consulta.

I. Contexto de la consulta

El 12 de febrero de 2026 se radicó un derecho de petición de interés particular de carácter anónimo, identificado con el radicado interno No. 20266200188102, dentro del expediente PQRSD-27605-2026. La consulta busca un pronunciamiento de carácter general, técnico y jurídico de la ANLA en torno a la *“interacción entre las medidas de zonificación de manejo ambiental establecidas en una licencia ambiental y la aparición de viviendas construidas de forma irregular o ilegal en dichas áreas”*.

¹ Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones.

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³ Por el cual se modifica la estructura de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA”

⁴ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

El escrito anónimo expuso un caso hipotético respecto de una licencia ambiental en la cual se estableció una zona de exclusión de 100 metros alrededor de viviendas o asentamientos humanos para la ejecución de actividades constructivas u operativas del proyecto y que, por circunstancias no imputables al titular de la licencia ambiental, dentro de dicha zona se desarrollaron viviendas informales sin contar con permisos urbanísticos ni ambientales.

Bajo este contexto, eleva los siguientes interrogantes:

- “1. ¿cómo debe interpretarse una zona de exclusión definida en una licencia ambiental cuando la presencia de viviendas que activa dicha restricción surge de forma ilegal o irregular, con posterioridad a la aprobación del instrumento?*
- 2. ¿la existencia de viviendas ilegales dentro de un área de exclusión obliga al titular a suspender totalmente las actividades, o la ANLA podría considerar alternativas de manejo que permitan la continuidad condicionada de las obras?*
- 3. ¿existe en la normativa ambiental algún mecanismo mediante el cual la ANLA pueda, de manera excepcional, evaluar la coexistencia entre la infraestructura del proyecto y viviendas surgidas posteriormente, siempre dentro del marco del principio de prevención*
- 4. - en términos generales, ¿cuál es la responsabilidad del titular de un proyecto frente a ocupaciones ilegales que modifican las condiciones del área de influencia y que no son atribuibles a su actuación?*
- 5. ¿qué instrumentos puede solicitar o tramitar el titular para adecuar el manejo ambiental a estas nuevas realidades? entre otros:*
 - modificaciones al plan de manejo ambiental,*
 - ajustes a la zonificación,*
 - imposición de medidas adicionales de mitigación o compensación,*
 - procedimientos de coordinación institucional para la gestión de ocupaciones irregulares.”*

II. Consideraciones de la Oficina Asesora Jurídica

2.1. Generalidades respecto de la licencia ambiental y la exigibilidad de las obligaciones de cumplimiento que se imponen.

Previo a responder los interrogantes planteados, se presentan las siguientes precisiones sobre la figura de la licencia ambiental, las obligaciones de cumplimiento que se imponen derivadas de ese instrumento de comando y control, así como del deber de información en cabeza del titular del instrumento ambiental.

De conformidad con los artículos 49⁵ y 50⁶ de la Ley 99 de 1993, en concordancia con el artículo 2.2.2.3.1.3⁷ del Decreto 1076 de 2015, la licencia ambiental es el instrumento mediante el cual la autoridad ambiental competente autoriza la ejecución de una obra, proyecto o actividad y establece las condiciones, obligaciones y requisitos que debe cumplir su titular con el propósito de prevenir, mitigar, corregir y compensar los impactos ambientales que puedan derivarse de su desarrollo.

Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia C-746 de 2012⁸, se pronunció sobre de la naturaleza jurídica de las licencias ambientales precisando que el instrumento de control y manejo es una autorización administrativa previa, obligatoria y de carácter especial, mediante la cual el Estado regula y controla la ejecución de proyectos o actividades con impacto ambiental, con el fin de prevenir, mitigar y gestionar sus efectos, en el marco de un procedimiento técnico, participativo y sujeto a control por parte de la administración.

En consideración a lo expuesto, se advierte que la licencia ambiental es un acto administrativo válido que goza de presunción de legalidad y obligatoriedad desde que adquiere eficacia jurídica⁹, produciendo efectos frente a terceros. Sin embargo, las obligaciones que de ella se derivan **son exigibles exclusivamente a su titular**, en tanto “supone la carga para el titular de adelantar conductas enderezadas a la “prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”¹⁰, lo que la configura como un acto administrativo condicionado al cumplimiento de dichas obligaciones. En este sentido, las autoridades ambientales cuentan con plenas facultades para ejercer control y

⁵ Ley 99 de 1993. Artículo 49. De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental.

⁶ Ley 99 de 1993. Artículo 49. De la Obligatoriedad de la Licencia Ambiental. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental.

⁷ Decreto 1076 de 2015. Artículo 2.2.2.3.1.3. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.

La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad.

El uso aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental.

La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental.

Parágrafo. Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no podrán otorgar permisos, concesiones o autorizaciones ambientales, cuando estos formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-746 de 2012. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁹ Ley 1437 de 2011. Artículo 66. deber de notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.

¹⁰ Op. Cit. 7.

seguimiento sobre estas cargas, con el fin de verificar y exigir su cumplimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 de 2015.

En este contexto las autoridades ambientales cuentan con plenas facultades para **ejercer labores de control y seguimiento sobre las cargas impuestas** a los titulares de las licencias, con el fin de verificar y exigir su cumplimiento, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.3.9.1. del Decreto 1076 de 2015.

Por otra parte, en el marco de las obligaciones ambientales impuestas al titular de una licencia ambiental, surge también el deber de informar a las autoridades competentes cualquier circunstancia sobreviniente que pueda afectar la ejecución del proyecto o comprometer el adecuado cumplimiento de las cargas derivadas del instrumento ambiental. Este deber se sustenta en “*el deber constitucional de la persona y del ciudadano de colaborar con la administración*”¹¹, lo cual implica suministrar información veraz, clara y oportuna que permita a las autoridades ejercer de manera eficaz sus funciones de gestión, control y seguimiento, en salvaguarda del interés público y de los recursos naturales.

De lo hasta aquí expuesto, se concluye que:

- (i) La licencia ambiental es el instrumento mediante el cual la autoridad ambiental autoriza la ejecución de una obra, proyecto o actividad, fijando las condiciones y obligaciones necesarias para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los impactos ambientales derivados de su desarrollo.
- (ii) La licencia ambiental es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad y produce efectos jurídicos desde su notificación, mientras se encuentre vigente.
- (iii) Las obligaciones derivadas de la licencia ambiental **son exigibles exclusivamente a su titular**, quien debe cumplir las condiciones técnicas, jurídicas y ambientales establecidas por la autoridad competente.
- (iv) Las autoridades ambientales cuentan **con facultades de control y seguimiento** para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales impuestas al titular del instrumento.
- (v) El titular de la licencia tiene el deber de informar a la autoridad ambiental cualquier circunstancia sobreviniente que pueda afectar la ejecución del proyecto o el cumplimiento de las obligaciones ambientales, en aplicación del deber constitucional de colaboración con la administración.

2.2. Caso concreto

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-422de 2002. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, se procede a analizar el caso concreto y a dar respuesta a cada uno de los interrogantes formulados en los siguientes términos:

2.2.1. ¿Cómo debe interpretarse una zona de exclusión definida en una licencia ambiental cuando la presencia de viviendas que activa dicha restricción surge de forma ilegal o irregular, con posterioridad a la aprobación del instrumento?

Sobre la zonificación ambiental, la Metodología General para la Presentación y Elaboración de Estudios Ambientales (2018) la define como: *“el proceso de sectorización de un área compleja en áreas relativamente homogéneas de acuerdo a las características y a la sensibilidad ambiental de los componentes de los medios abiótico, biótico y socioeconómico.”*

La misma metodología¹² se refiere a la presencia de áreas de exclusión, aludiéndolas como uno de los criterios mínimos objeto de evaluación para las alternativas de desarrollo del proyecto, dentro de las cuales se encuentran, *ecosistemas estratégicos, áreas con prioridades de conservación contempladas por PNN, zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, áreas protegidas (de carácter público o privado), áreas de reserva forestal definidas por la Ley 2 de 1959, áreas con distinciones internacionales (estrategias complementarias para la conservación de la biodiversidad como sitios Ramsar, reservas de biosfera, AICA y patrimonio de la humanidad).*

Ahora bien, frente al interrogante planteado, resulta claro que en un escenario de licencia ambiental donde se han definido zonas de exclusión o restricciones espaciales para el desarrollo de actividades, estas determinaciones tienen carácter vinculante y no admiten interpretaciones adicionales; sin embargo no se puede perder de vista que las obligaciones, cargas y restricciones en ella contenidas son exigibles exclusivamente a su titular, sin que puedan extenderse de manera automática a terceros ni verse alteradas por actuaciones irregulares de estos.

En esa medida, el cumplimiento de las condiciones, restricciones y medidas establecidas en dicho instrumento ambiental recae únicamente sobre el beneficiario de la licencia. Así, si en el marco de las obligaciones impuestas en la licencia ambiental se estableció una zona de exclusión de 100 metros alrededor de viviendas o asentamientos humanos para la ejecución de actividades constructivas u operativas del proyecto, corresponde al titular del instrumento garantizar el cumplimiento de dicha restricción en el desarrollo de las actividades autorizadas o demostrar que la ocurrencia de este presunto incumplimiento no es atribuible a alguna acción u omisión por parte suya.

Cuando por circunstancias sobrevinientes en dicha zona de exclusión se presentan ocupaciones o construcciones irregulares que dificultan o impiden el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la licencia ambiental, surge para el titular del proyecto el deber de informar oportunamente a las autoridades competentes sobre tales situaciones. Lo anterior,

¹² Numeral 9.2.2. Página. 86.

con el fin de que, dentro del ámbito de sus competencias, adopten las medidas administrativas o de control que resulten necesarias para atender la situación presentada.

En el caso particular, corresponde poner en conocimiento de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– los hechos sobrevinientes e irregulares que puedan afectar el adecuado cumplimiento de las obligaciones ambientales impuestas y el desarrollo normal de las actividades propias del proyecto.

2.2.2. ¿La existencia de viviendas ilegales dentro de un área de exclusión obliga al titular a suspender totalmente las actividades, o la ANLA podría considerar alternativas de manejo que permitan la continuidad condicionada de las obras?

Cuando durante la ejecución del proyecto se presentan situaciones sobrevinidas ajenas al titular de la licencia que dificultan o alteran el cumplimiento de las cargas y actividades previstas en el instrumento ambiental, el deber que se activa para el titular, es el de informar oportunamente a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– sobre dichas circunstancias con el propósito de que la autoridad, en el marco de sus competencias, analice el caso concreto y evalúe los efectos que la nueva situación pueda generar sobre el proyecto y su manejo ambiental.

Cuando el titular de la licencia cumpla con su deber de información, corresponderá a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, en el marco de sus competencias, definir de manera motivada las medidas a implementar en el desarrollo del proyecto, obra o actividad o las alternativas de manejo necesarias para su continuidad. Para ello, deberá corroborar que la construcción de viviendas por terceros en área excluida no es atribuible al titular de la licencia, y que, en consecuencia, no se configura un escenario de incumplimiento del instrumento de manejo y control ambiental.

Ahora bien, sobre la obligación de suspender de actividades, se precisa que esta debe estar precedida de un pronunciamiento administrativo expreso y debidamente motivado por parte de la autoridad competente, sustentado en un análisis de pertinencia y proporcionalidad frente a las circunstancias del caso. En ese sentido, dicha medida no depende, en principio, de la voluntad ni de una decisión unilateral del titular, sino del ejercicio de las competencias de control por parte de la administración.

Sobre este punto, vale la pena señalar que, en algunos casos, el acto administrativo mediante el cual se otorga la licencia ambiental puede prever escenarios específicos en los que el titular debe suspender temporalmente las actividades, generalmente ante la ocurrencia de riesgos o contingencias que impliquen una afectación significativa a los recursos naturales renovables, al ambiente o a la salud humana (Ley 1333 de 2009, artículo 36). En ese sentido, se recomienda verificar de manera detallada las condiciones y obligaciones establecidas en el instrumento de comando y control, dado que estas pueden contemplar supuestos concretos de suspensión preventiva a cargo del titular.

Ahora bien, en el supuesto planteado en sus interrogantes, la construcción de viviendas en un área de exclusión no resulta atribuible al titular de la licencia, circunstancia que deberá ser verificada por la autoridad ambiental en ejercicio de sus funciones de seguimiento y control. En caso de evidenciarse que se trata de una conducta imputable a terceros, corresponderá a dicha autoridad determinar si se configura una infracción ambiental y evaluar la pertinencia de iniciar el respectivo procedimiento sancionatorio conforme a la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 de 2024.

2.2.3. *¿Existe en la normativa ambiental algún mecanismo mediante el cual la ANLA pueda, de manera excepcional, evaluar la coexistencia entre la infraestructura del proyecto y viviendas surgidas posteriormente, siempre dentro del marco del principio de prevención?*

Como se ha expuesto, una vez la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– tenga conocimiento de las circunstancias externas y sobrevinientes que puedan afectar la ejecución del proyecto objeto de licenciamiento, le corresponde analizar el caso concreto y determinar la medida administrativa procedente, de conformidad con el marco normativo aplicable.

En este escenario, la autoridad ambiental podrá imponer medidas adicionales en ejercicio de su facultad de control y seguimiento, prevista en el artículo 2.2.2.3.9.1 del Decreto 1076 de 2015, con el propósito de adoptar o exigir las medidas técnicas, preventivas o de manejo ambiental que resulten necesarias para garantizar la adecuada gestión de los impactos ambientales del proyecto, siempre bajo un análisis de pertinencia y proporcionalidad.

2.2.4. *¿En términos generales, ¿cuál es la responsabilidad del titular de un proyecto frente a ocupaciones ilegales que modifican las condiciones del área de influencia y que no son atribuibles a su actuación?*

Como se ha expuesto, la licencia ambiental al ser un acto administrativo de carácter particular únicamente impone obligaciones al titular del instrumento ambiental y no directamente a terceros; en este sentido, la responsabilidad del licenciario no es automática, sino que se encuentra supeditada a la verificación de un incumplimiento que le sea efectivamente atribuible, en términos de acción u omisión, así como al agotamiento previo y debido del procedimiento administrativo sancionatorio establecido en la Ley 1333 de 2009¹³

Así las cosas cuando durante la ejecución del proyecto se presenten hechos nuevos, externos y ajenos al desarrollo de las actividades autorizadas, que puedan afectar el cumplimiento de las obligaciones ambientales o alterar las condiciones bajo las cuales fue otorgada la licencia ambiental, la responsabilidad del titular dependerá de si cumplió con su deber de informar oportunamente a la autoridad ambiental competente sobre dichas situaciones de manera que se logran adoptar las medidas del caso de manera oportuna.

¹³ Modificada por la Ley 2387 de 2024.

2.2.5. *¿Qué instrumentos puede solicitar o tramitar el titular para adecuar el manejo ambiental a estas nuevas realidades? Entre otros: modificaciones al plan de manejo ambiental, ajustes a la zonificación, imposición de medidas adicionales de mitigación o compensación, procedimientos de coordinación institucional para la gestión de ocupaciones irregulares.*

Sobre este particular, se reitera que, cuando se presenten circunstancias externas y sobrevinientes que dificulten o impidan la adecuada ejecución del proyecto y el cumplimiento de las obligaciones ambientales establecidas en la licencia, el deber que recae sobre el titular consiste en informar oportunamente tales situaciones a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, o a la autoridad ambiental competente. Este deber de información resulta esencial para que la autoridad ambiental tenga conocimiento de los hechos que puedan alterar las condiciones bajo las cuales fue otorgado el instrumento de licenciamiento y determine las medidas administrativas o técnicas que resulten procedentes, ya sea mediante el ejercicio de sus facultades de control y seguimiento o, de ser necesario, a través de los mecanismos previstos en la normativa ambiental para ajustar las condiciones del instrumento de licenciamiento. Lo anterior, con el propósito de garantizar el adecuado manejo ambiental del proyecto y asegurar que su desarrollo continúe en armonía con las exigencias legales y con la realidad fáctica que rodea su ejecución.

En los anteriores términos se responde su solicitud de consulta reiterando que la presente respuesta tiene los efectos jurídicos previstos en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015.

En los anteriores términos se resuelve su solicitud, recuerde que ahora podrá consultar el estado de su derecho de petición y descargar la respuesta en el botón de seguimiento de PQRSD indicando solamente el número de radicado, quedamos atentos a aclarar cualquier inquietud adicional relacionada con los temas puntuales de competencia de – ANLA – (Decretos 3573 de 2011, 376 de 2020 y 1076 de 2015) a través de los siguientes canales: Presencialmente en el **Centro de Orientación Ciudadano – COC –** ubicado en la carrera 13A No 34-72 locales 110, 111 y 112 de Bogotá D.C., en horario de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 4:00 p.m. jornada continua; **Sitio web de la Autoridad www.anla.gov.co**; **Correo Electrónico licencias@anla.gov.co**; Buzón de – **PQRSD** –; **GEOVISOR – SIAC –**, para acceder a la información geográfica de los proyectos; **Chat Institucional** ingresando al sitio web ANLA, **WhatsApp** +57 3102706713, **Línea Telefónica** directa 2540111, línea gratuita nacional 018000112998.

Si desea presentar una denuncia de manera anónima, puede hacerlo a través de la **App ANLA** en el botón “denuncias ambientales” o mediante el formulario de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias **PQRSD**. Además, si desea presentar una queja disciplinaria anónima, puede hacerlo por medio del formulario de Línea de Ética <https://www.anla.gov.co/formulario-de-quejas-disciplinarias-y-denuncias-por-actos-de-corrupcion>.

Adicionalmente, le invitamos a responder nuestra encuesta de satisfacción frente a esta respuesta ingresando [aquí](#) o escaneando el código QR. Sus aportes nos ayudarán a mejorar nuestros servicios.



Cordialmente,

MONICA ANDREA GUTIERREZ PEDREROS
COORDINADORA DEL GRUPO DE GESTION Y SEGUIMIENTO DE PQRS

Elaboró:
DUVER YESID CARDENAS AMAYA (CONTRATISTA)
SILVIA NAVIA REVOLLO (CONTRATISTA)

Revisó:
SANDRA PATRICIA CRUZ ARGUELLO (PROFESIONAL ESPECIALIZADO)
SARA LUCIA CASTELLANOS SUAZO (COORDINADORA GRUPO DE CONCEPTOS JURIDICOS)

Copia para: No aplica.

PUBLICACIÓN PÁGINA WEB

Medio de Envío: Correo Electrónico

Archívese en: 20262300140000004E

Nota: Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad.