

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor citese este número 13002023E2007692	
	Fecha Radicado: 2023-03-21 16:04:12	
	Código de Verificación: b54bb	Folios: 6
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor:

Juan Esteban Bejarano

CC 1128279164

Correo electrónico: jebejaranobe@gmail.com

Ciudad

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Permiso ante las CAR para la construcción de vías y/o explanar lotes para poder construir. Radicado No. 2023E1006043.

Respetado señor Bejarano:

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sin antecedentes.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

El **Decreto 2811 de 1974**, considera como factores que deterioran y amenazan el medio ambiente los siguientes en su artículo 8:

a) *La Contaminación del aire, de las aguas, **del suelo** y de los demás recursos naturales renovables. Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, **degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares.***

Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica;

b) **La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras;**

c) **Las alteraciones nocivas de la topografía;**

(...)

j) **La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;**

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

(...)

l). La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios; (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Por su parte, los artículos 35 y 38 del CNRNR disponen:

"Artículo 35: Se prohíbe descargar, sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios y, en general, de desechos que deterioren los suelos o causen daño o molestia a individuos o núcleos humanos".

"Artículo 38: Por razón del volumen o de la calidad de los residuos, las basuras, desechos o desperdicios, se podrá imponer a quien los produce la obligación de recolectarlos, tratarlos o disponer de ellos, señalándoles los medios para cada caso".

Adicionalmente, el CNRNR, en los artículos 180 a 185 en relación con los suelos, establece:

*"Artículo 180: **Es deber de todos los habitantes de la república colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado de los suelos.** Las personas que realicen actividades agrícolas, pecuarias, forestales **o de infraestructura,** que afecten o puedan afectar los suelos, **están obligadas a llevar a cabo las prácticas de conservación y recuperación que se determinen** de acuerdo con las características regionales.*

Artículo 181: Son facultades de la administración:

- a. Velar por la conservación de los suelos para prevenir y controlar, entre otros fenómenos, los de erosión, **degradación,** salinización o revenimiento;*
- b. **Promover la adopción de medidas preventivas** sobre el uso de la tierra, concernientes a la conservación del suelo, de las aguas edáficas y de la humedad y a la regulación de los métodos de cultivo, de manejo de la vegetación y de la fauna;*
- c. Coordinar los estudios, investigaciones y análisis de suelos para lograr su manejo racional;*
- d. Administrar y reglamentar la conveniente utilización de las sabanas y playones comunales e islas de dominio público;*
- e. **Intervenir en el uso y manejo de los suelos baldíos o en terrenos de propiedad privada** cuando se presenten fenómenos de erosión, **movimiento,** salinización, y, **en general, de degradación del ambiente por manejo inadecuado o por otras causas y adoptar las medidas de corrección, recuperación o conservación;***
- f. Controlar el uso de sustancias que puedan ocasionar contaminación de los suelos.*

Artículo 182: Estarán sujetos a adecuación y restauración los suelos que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias:

- a. Explotación si, en especiales condiciones de manejo, se pueden poner en utilización económica;*
- b. Aplicación inadecuada que interfiera la estabilidad del ambiente;*
- c. Sujeción a limitaciones físico-químicas o biológicas que afecten la productividad del suelo;*
- d. Explotación inadecuada.*

*Artículo 183: **Los proyectos de adecuación o restauración de suelos deberán fundamentarse en estudios técnicos de los cuales se induzca que no hay deterioro para los ecosistemas. Dichos proyectos requerirán aprobación.***

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Artículo 184: Los terrenos con pendiente superior a la que se determine de acuerdo con las características de la región deberán mantenerse bajo cobertura vegetal. También según las características regionales, para dichos terrenos se fijarán prácticas de cultivo o de conservación.

*Artículo 185: A las actividades mineras, **de construcción, ejecución de obras de ingeniería, excavaciones u otras similares, precederán estudios ecológicos y se adelantarán según las normas sobre protección y conservación de suelos**.*

Por su parte, el mismo estatuto establece en relación con los recursos del paisaje y su protección,

"Artículo 302; La comunidad tiene derecho a disfrutar de paisajes urbanos y rurales que contribuyan a su bienestar físico y espiritual. Se determinarán los que merezcan protección.

Artículo 303: Para la preservación del paisaje corresponde a la administración:

- a. **Determinar las zonas o lugares en los cuales se prohibirá la construcción de obras;**
- b. *Prohibir la tala o la siembra o la alteración de la configuración de lugares de paisaje que merezca protección;*
- c. *Fijar límites de altura o determinar estilos para preservar la uniformidad estética o histórica, y*
- d. **Tomar las demás medidas que correspondan por ley o reglamento.**

Artículo 304: En la realización de las obras, las personas o entidades urbanizadoras, públicas y privadas procurarán mantener la armonía con la estructura general del paisaje". (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Que la **Resolución 472 de 2017** del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible "Por la cual se reglamenta la gestión integral de los residuos generados en las actividades de Construcción y Demolición (RCD) y se dictan otras disposiciones.", determina lo siguiente:

En su artículo 1 señala que "El presente acto administrativo establece las disposiciones para la gestión integral de los Residuos de Construcción y Demolición (RCD) y aplica a todas las personas naturales y jurídicas que generen, recolecten, transporten, almacenen, aprovechen y dispongan Residuos de Construcción y Demolición (RCD) de las obras civiles o de otras actividades conexas en el territorio nacional".

En su artículo 2 establece las definiciones para la correcta interpretación de las normas contenidas en la presente Resolución, y en tal sentido definió:

"Residuos de Construcción y Demolición (RCD) (anteriormente conocidos como escombros): Son los residuos sólidos provenientes de las actividades de excavación, construcción, demolición, reparaciones o mejoras locativas de obras civiles o de otras actividades conexas, entre los cuales se pueden encontrar los siguientes tipos:

1. *Residuos de Construcción y Demolición (RCD), susceptibles de aprovechamiento:*

1.1. **Productos de excavación y sobrantes de la adecuación de terreno:** coberturas vegetales, tierras, limos y materiales pétreos productos de la excavación, entre otros.

(...)

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Sítio de disposición final de RCD (anteriormente conocido como escombrera): Es el lugar técnicamente seleccionado, diseñado y operado para la disposición final controlada de RCD, minimizando y controlando los impactos ambientales y utilizando principios de ingeniería, para la confinación y aislamiento de dichos residuos.” (negrilla fuera de texto)

En el artículo 11 se regula lo siguiente:

“ARTÍCULO 11. DISPOSICIÓN FINAL DE RCD. Los municipios y distritos deberán seleccionar los sitios específicos para la disposición final de los RCD a que se refiere esta resolución, los cuales pueden ser de carácter regional o local.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los instrumentos de planificación ambiental, para la selección de los sitios de disposición final de RCD se deberán tener en cuenta los siguientes criterios y la metodología de evaluación que a continuación se expone:

(...)”

Y en el artículo 20 se establecen las siguientes prohibiciones:

“ARTÍCULO 20. PROHIBICIONES. Se prohíbe:

- 1. El abandono de residuos de construcción y demolición en el territorio nacional.**
- 2. Disponer residuos de construcción y demolición en espacio público o en los rellenos sanitarios.*
- 3. Mezclar los RCD generados con residuos sólidos ordinarios o residuos peligrosos.*
- 4. Recibir en los sitios de disposición final de RCD, residuos sólidos ordinarios o residuos peligrosos mezclados con RCD.*
- 5. El almacenamiento temporal o permanente de RCD en zonas verdes, áreas arborizadas, reservas forestales, áreas de recreación y parques, ríos, quebradas, playas, canales, caños, páramos, humedales, manglares y zonas ribereñas.** (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”

ARTÍCULO 2.2.6.1.3.1. OTRAS ACTUACIONES. Se entiende por otras actuaciones relacionadas con la expedición de las licencias, aquellas vinculadas con el desarrollo de proyectos urbanísticos o arquitectónicos, que se pueden ejecutar independientemente o con ocasión de la expedición de una licencia dentro de las cuales se pueden enunciar las siguientes: (...)6. **Autorización para el movimiento de tierras.** Es la aprobación correspondiente al conjunto de trabajos a realizar en un terreno para dejarlo despejado y nivelado, como fase preparatoria de futuras obras de parcelación, urbanización y/o construcción.

Dicha autorización se otorgará a solicitud del interesado, con fundamento en estudios geotécnicos que garanticen la protección de vías, instalaciones de servicios públicos, predios aledaños y construcciones vecinas.(...)”

III. ASUNTO A TRATAR:

1. ¿Existe norma ambiental que obligue a los propietarios de predios privados en zona rural a obtener permiso ante las CAR para la construcción de vías y/o explanar lotes para poder construir?

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

2. *¿Pueden las CAR crear trámites no previstos en la legislación ambiental nacional para obligar a los propietarios de predios privados a obtener permisos para poder construir vías y explanar en zona rural?*
3. *¿Cuáles son los límites de las competencias de las CAR en torno a los permisos ambientales que estas pueden obligar a los particulares propietarios a tramitar, máxime cuando dichos permisos generan pagos a dichas Corporaciones?*

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. *¿Existe norma ambiental que obligue a los propietarios de predios privados en zona rural a obtener permiso ante las CAR para la construcción de vías y/o explanar lotes para poder construir?*
2. *¿Pueden las CAR crear trámites no previstos en la legislación ambiental nacional para obligar a los propietarios de predios privados a obtener permisos para poder construir vías y explanar en zona rural?*
3. *¿Cuáles son los límites de las competencias de las CAR en torno a los permisos ambientales que estas pueden obligar a los particulares propietarios a tramitar, máxime cuando dichos permisos generan pagos a dichas Corporaciones?*

Tal como quedó señalado en el acápite anterior, la materia objeto de consulta, puede ser abarcada, desde el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, como desde el Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

En este sentido, desde el Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, el asunto versa sobre los permisos relacionados con proyectos de adecuación o restauración de suelos, mientras que para el Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, el tema se encuentra vinculado con la autorización para el movimiento de tierras en proyectos de parcelación, urbanización o construcción; proyectos los cuales les incube cumplir con la normativa ambiental aplicable.

Precisado lo anterior, desde nuestro sector, corresponde señalar que con base en lo establecido en los **artículos 180 al 185 del Decreto-Ley 2811 de 1974**, le corresponde a las Autoridades Ambientales competentes, atender las solicitudes que estén relacionadas con proyectos de adecuación o restauración de suelos.

En tal sentido y de acuerdo con lo establecido en el CNRNR, *los proyectos de adecuación o restauración de suelos deberán fundamentarse en estudios técnicos de los cuales se induzca que no hay deterioro para los ecosistemas y dichos proyectos requerirán por supuesto **aprobación***, la cual debe ser otorgada por la autoridad ambiental de acuerdo con la naturaleza del asunto.

Los artículos 182 y 183 del CNRNR, establecen por un lado, unos requisitos para poder solicitar el permiso, y por otro lado, la observancia de una obligación como es la presentación de un estudio técnico del cual se derive que no habrá deterioro para los ecosistemas y finalmente, establece que dichos proyectos requerirán aprobación de la autoridad ambiental competente.

Ahora bien, es oportuno recordar que las autoridades ambientales, están autorizadas a *intervenir en el uso y manejo de los suelos baldíos o en **terrenos de propiedad privada** cuando se presenten fenómenos de erosión, **movimiento**, salinización, degradación, o revenimiento **y en general, de degradación del ambiente por manejo inadecuado o por otras causas y adoptar las medidas de corrección, recuperación o conservación*** (artículo 181 No. e) del CNRNR)

Por otra parte, es imperativo indicar que las actividades de adecuación y restauración de suelos, no puede ser la excusa para modificar, alterar o cambiar la morfología y dinámica de los suelos y mucho menos convertirse en “escombreras” so pena de incurrir en la violación de la normativa establecida para esa materia.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Finalmente, se recuerda que quienes en desarrollo de su actividad produzcan residuos de construcción y demolición, tienen el deber legal de responder por su recolección, transporte y disposición final en escombreras debidamente autorizadas.

Sin perjuicio de lo anterior, es acertado señalar que el artículo 125 del Decreto-ley 2106 de 2019¹ que las autoridades ambientales no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y demás disposiciones reglamentarias en materia ambiental y por su parte, el artículo 7 del citado Decreto-Ley, determinó lo siguiente:

“ARTÍCULO 7o. COBROS NO AUTORIZADOS. El artículo 16 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

“Artículo 16. Cobros no autorizados. Ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional, departamental, distrital o municipal, podrá cobrar por la realización de sus funciones valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, certificaciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados por la ley o mediante norma expedida por las corporaciones públicas del orden territorial. El cobro y la actualización de las tarifas deberá hacerse en los términos señalados en la ley, ordenanza o acuerdo que las autorizó.

Las autoridades no podrán incrementar las tarifas o establecer cobros por efectos de la automatización, estandarización o mejora de los procesos asociados a la gestión de los trámites.”

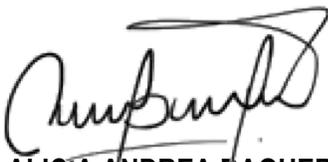
De tal forma, que las autoridades ambientales solo pueden exigir el trámite de las autorizaciones ambientales que se encuentran debidamente reguladas por el ordenamiento jurídico ambiental y para el caso que nos ocupa, los artículos 180 a 185 del Decreto-Ley 28141 de 1974, regulan la autorización relacionada con los proyectos de adecuación o restauración de suelos.

V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a cada una de las conclusiones plasmadas anteriormente.

El presente concepto se expide a solicitud del señor Juan Esteban Bejarano y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.*

Atentamente,



ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Héctor Abel Castellanos Pérez- Contratista
Revisó: Adriana Durán Perdomo, abogada OAJ.

¹ Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública