

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

	Al responder por favor cite este número 13002023E2023667	
	Fecha Radicado: 2023-07-19 13:46:34	
	Código de Verificación: c8b39	Folios: 13
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Bogotá D.C.,

Doctor
JUAN CARLOS GUZMÁN CORTÉS
 Subdirector Jurídico
Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA
 Dirección: Av. Ferrocarril con 44 Esquina
 Correo: ventanilla@cortolima.gov.co
 Ibagué – Tolima

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO – Consulta Inicio Vigencia para la aplicación del Parágrafo transitorio del artículo 25 de la Ley 2294 de 2023 – Radicado No. 2023E1027334 presentado al Ministerio el 22 de junio de 2023 y remitido por la Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto a la Oficina Asesora Jurídica el 23 de junio de 2023.

Respetado doctor Guzmán:

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 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. ASUNTO A TRATAR:

Manifiesta el peticionario:

“En (sic)...me permito solicitar que el concepto Jurídico se determine las siguientes precisiones y así unificar el criterio de la aplicación de la norma antes citada.

1. *¿A partir de qué fecha se debe aplicar el factor regional de la tasa retributiva por vertimientos para los prestadores del servicio público de alcantarillado en el territorio nacional se cobrará con el factor regional de 1 a los prestadores de los municipios, teniendo en cuenta de la ley 2294 de 2023, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” fue expedida el día 19 de mayo de 2023?*
2. *En tanto a los usuarios privados, en lo que concierne al quinquenio vigente, en este caso, el Acuerdo 013 del 2018 DE CORTOLIMA, en donde se establecieron las metas de reducción de carga contaminante y eliminación de puntos de vertimiento para los años 2019-2023. ¿Se deberá realizar el ajuste del factor regional?*

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

3. ¿Cuál es el proceso a iniciar para el seguimiento a las metas de reducción de carga contaminante y eliminación de puntos de vertimiento que se encuentran en curso?
4. ¿Tiene o no carácter retroactivo la aplicación del Parágrafo transitorio ibídem, es decir, deberá reliquidarse el primer trimestre del año 2023, para las facturas que fueron emitidas antes de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, ¿con los valores de ajuste del factor regional contemplados dentro de la Resolución No. 00849 del 27 de febrero de 2023?
5. ¿Aplica o no el parágrafo transitorio contenido en la Ley 2294 de 2023, 25, que establece “Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 42 de la Ley 99 de 1993, así: **Artículo 42. TASAS RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS...**”, el ajuste realizado al comienzo de este año por la Corporación mediante resolución del factor regional (Fr) de la tasa retributiva, para los usuarios y/o sujetos pasivos que incumplieron las metas en carga contaminante al recurso hídrico en la vigencia anterior?

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

La oficina Asesora Jurídica informa que, al momento de la presente consulta, no se ha expedido concepto alguno relacionado con el objeto de la presente petición.

III. ANTECEDENTES JURÍDICOS

A continuación, se relacionan los antecedentes jurídicos al respecto:

- El artículo 338 de la **Constitución Política de Colombia**, que expresa:

“Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.”

El artículo 42 de la **Ley 99 de 1993**¹, modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 20112, estableció:

“ARTÍCULO 42. TASAS RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS. La utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean

¹ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

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

o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas.

“(...)

“PARÁGRAFO. <Parágrafo modificado por el artículo 211 de la Ley 1450 de 2011². El nuevo texto es el siguiente:> Las tasas retributivas y compensatorias se aplicarán incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. El cobro de esta tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento.

(...)”

- Por su parte, el Decreto 1076 de 2015³ determina:

“ARTÍCULO 2.2.9.7.2.5. TASA RETRIBUTIVA POR VERTIMIENTOS PUNTUALES. Es aquella que cobrará la autoridad ambiental competente a los usuarios por la utilización directa e indirecta del recurso hídrico como receptor de vertimientos puntuales directos o indirectos y sus consecuencias nocivas, originados en actividades antrópicas o propiciadas por el hombre y actividades económicas o de servicios, sean o no lucrativas.

La tasa retributiva por vertimientos puntuales directos o indirectos, se cobrará por la totalidad de la carga contaminante descargada al recurso hídrico. La tasa retributiva se aplicará incluso a la contaminación causada por encima de los límites permisibles sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar. El cobro de la tasa no implica bajo ninguna circunstancia la legalización del respectivo vertimiento.”

“ARTÍCULO 2.2.9.7.3.1. META GLOBAL DE CARGA CONTAMINANTE. La autoridad ambiental competente establecerá cada cinco años, una meta global de carga contaminante para cada cuerpo de agua o tramo del mismo de conformidad con el procedimiento establecido en el presente capítulo, la cual será igual a la suma de las metas quinquenales individuales y grupales establecidas en este capítulo.

La meta global será definida para cada uno de los elementos, sustancias o parámetros, objeto del cobro de la tasa y se expresará como la carga total de contaminante a ser vertida al final del quinquenio, expresada en términos de kilogramos/año.

Las autoridades ambientales establecerán la meta global que conduzca a los usuarios al cumplimiento de los objetivos de calidad establecidos por dichas autoridades.

La determinación de la meta global en un cuerpo de agua o tramo del mismo, se hará teniendo en cuenta la línea base, las proyecciones de carga de los usuarios y los objetivos de calidad vigentes al final del quinquenio, así como la capacidad de carga del tramo o cuerpo de agua y la ejecución de obras previstas en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), Permiso de Vertimientos y Plan de Reconversión a Tecnología Limpia en Gestión de Vertimientos, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo 3 del Título 3, Parte 2, Libro 2 del presente Decreto o la norma que lo modifique o sustituya”.

² Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

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

“ARTÍCULO 2.2.9.7.3.2. METAS INDIVIDUALES Y GRUPALES. Para el cumplimiento de la meta global de carga contaminante del cuerpo de agua o tramo del mismo, la autoridad ambiental competente deberá establecer la meta individual de carga contaminante para cada usuario sujeto al pago de la tasa, a partir de sus propias cargas y considerando las determinantes señaladas en el anterior artículo.

La autoridad ambiental competente podrá establecer, a solicitud de los usuarios o a iniciativa propia, metas grupales para usuarios que compartan o no la misma actividad económica.

Las metas individuales y grupales quinquenales deberán ser expresadas como la carga contaminante anual a verter durante el último año del quinquenio.

Para efectos de determinar el avance en el cumplimiento de la meta quinquenal individual o grupal y consecuentemente del ajuste o no del factor regional a cada usuario, de acuerdo a lo establecido en el presente capítulo, se deberá establecer un cronograma de cumplimiento de la meta quinquenal que relacione las cargas máximas a verter por cada usuario durante cada uno de los años del quinquenio.

PARÁGRAFO. <Parágrafo corregido por el artículo 9 del Decreto 1956 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Las metas individuales y grupales, deberán establecerse bajo el procedimiento referido en el presente capítulo. Para los usuarios prestadores del servicio de alcantarillado se contemplará adicionalmente lo establecido en el artículo 2.2.9.7.3.3 del mismo”.

“ARTÍCULO 2.2.9.7.3.3. META DE CARGA CONTAMINANTE PARA LOS PRESTADORES DEL SERVICIO DE ALCANTARILLADO. La meta individual de carga contaminante para los prestadores del servicio de alcantarillado, corresponderá a la contenida en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), presentado por el prestador del servicio y aprobado por la autoridad ambiental competente de conformidad con la Resolución 1433 de 2004 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la cual continúa vigente y podrá ser modificada o sustituida.

Dicho plan contemplará las actividades e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos y el cumplimiento de la meta individual establecida, así como los indicadores de seguimiento de las mismas. Para efectos del ajuste del factor regional se considerará el indicador de número de vertimientos puntuales eliminados por cuerpo de agua, de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 2o del artículo 2.2.9.7.4.4. del presente capítulo.

PARÁGRAFO 1o. Aquellos usuarios prestadores del servicio de alcantarillado que no cuenten con Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) aprobado al iniciar el proceso de consulta, podrán presentar sus propuestas de meta individual de carga contaminante para el quinquenio y el indicador de número de vertimientos puntuales a eliminar por cuerpo de agua, los cuales deberán ser discriminados anualmente. Lo anterior sin perjuicio de lo que disponga sobre la materia la autoridad ambiental competente en el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico y en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos cuando sea aprobado, así como de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.

PARÁGRAFO 2o. Para aquellos usuarios prestadores del servicio de alcantarillado que no cuenten con Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) aprobado y, que a su vez no presenten durante el proceso de consulta su propuesta de meta individual de carga contaminante y el número de vertimientos puntuales eliminados por cuerpo de agua, la autoridad ambiental competente, con base en la mejor información disponible, establecerá la meta de carga contaminante para dicho usuario, especificando anualmente para el quinquenio tanto la carga total contaminante como el número total de vertimientos puntuales eliminados por cuerpo de agua. Lo anterior, sin perjuicio de lo que disponga sobre la materia la autoridad ambiental

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

competente en el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico y en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos cuando sea probado, y de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar.

“ARTÍCULO 2.2.9.7.3.4. INFORMACIÓN PREVIA AL ESTABLECIMIENTO DE LAS METAS DE CARGA CONTAMINANTE. Previo al establecimiento de las metas de carga contaminante en un cuerpo de agua o tramo del mismo, la autoridad ambiental competente deberá:

1. Documentar el estado del cuerpo de agua o tramo del mismo en términos de calidad y cantidad.
2. Identificar los usuarios que realizan vertimientos en cada cuerpo de agua. Para cada usuario deberá conocer ya sea con mediciones, estimaciones presuntivas o bien mediante autodeclaraciones, la concentración de cada elemento, sustancia o parámetro contaminante presente en los vertimientos de agua y el caudal del efluente, para la determinación de la carga total vertida objeto del cobro de la tasa.
3. Determinar si los usuarios identificados en el numeral anterior, tienen o no Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), Permiso de Vertimientos vigente, Plan de Reconversión a Tecnología Limpia en Gestión de Vertimientos, de conformidad con lo dispuesto con el Capítulo 3 del Título 3, Parte 2, Libro 2 del presente Decreto o la norma que lo modifique o sustituya
4. Calcular la línea base como el total de carga contaminante de cada elemento, sustancia o parámetro contaminante vertida al cuerpo de agua o tramo del mismo, durante un año, por los usuarios sujetos al pago de la tasa.
5. Establecer objetivos de calidad de los cuerpos de agua o tramos de los mismos”.

“ARTÍCULO 2.2.9.7.3.5. PROCEDIMIENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA META GLOBAL DE CARGA CONTAMINANTE. La autoridad ambiental competente aplicará el siguiente procedimiento para la determinación de la meta global de que trata el presente capítulo:

1. Proceso de Consulta.

a) El proceso de consulta para el establecimiento de la meta, se iniciará con la expedición de un acto administrativo, el cual debe contener como mínimo:

Duración; personas que pueden presentar propuestas; plazos para la presentación de las propuestas; mecanismos de participación; la forma de acceso a la documentación sobre la calidad de los cuerpos de agua o tramos de los mismos y la dependencia de la autoridad ambiental competente encargada de divulgar la información.

La información técnica sobre la calidad del cuerpo de agua o tramo del mismo y de la línea base, deberá publicarse en los medios de comunicación disponibles y/o en la página web de la autoridad ambiental competente, con el fin de ponerla a disposición de los usuarios y de la comunidad, por un término no inferior a quince (15) días hábiles anteriores a la fecha señalada para la presentación de las propuestas.

b) Durante la consulta, la autoridad ambiental presentará los escenarios de metas, de acuerdo al análisis de las condiciones que más se ajusten al objetivo de calidad vigente al final del quinquenio y la capacidad de carga del tramo o cuerpo de agua definidos a partir de evaluaciones y/o modelaciones de calidad del agua.

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

Así mismo, los usuarios sujetos al pago de la tasa y la comunidad podrán presentar a la autoridad ambiental competente propuestas escritas de metas de carga contaminante con la debida justificación técnica.

2. Propuesta de meta global.

a) La autoridad ambiental competente teniendo en cuenta el estado del recurso hídrico, su objetivo de calidad, las propuestas remitidas por los usuarios sujetos al pago de la tasa retributiva y la comunidad, elaborará una propuesta de meta global de carga contaminante y de metas individuales y grupales con sus respectivos cronogramas de cumplimiento.

b) La propuesta de metas de carga resultante, será sometida a consulta pública y comentarios por un término mínimo de quince (15) días calendario y máximo de 30 días calendario. Los comentarios serán tenidos en cuenta para la elaboración de la propuesta definitiva.

3. Propuesta definitiva.

El Director General de la autoridad ambiental competente, o quien haga las veces, presentará al Consejo Directivo, o al órgano que haga sus veces, un informe con la propuesta definitiva de meta global de carga y las metas individuales y grupales.

El informe deberá contener las propuestas recibidas en el proceso de consulta, la evaluación de las mismas y las razones que fundamentan la propuesta definitiva.

4. Definición de las metas de carga contaminante.

a) El Consejo Directivo contará con un término de cuarenta y cinco (45) días calendario, a partir del momento de la presentación del informe anterior para definir las metas de carga contaminante, para cada elemento, sustancia o parámetro contaminante presente en los vertimientos al recurso hídrico objeto del cobro de la tasa;

b) Si el Consejo Directivo no define la meta en el plazo estipulado, el Director General de la autoridad ambiental, o quien haga las veces, procederá a establecerla mediante acto administrativo debidamente motivado, dentro de los quince (15) días calendario, siguientes al vencimiento del plazo anterior.

PARÁGRAFO. *El acto administrativo que defina las metas de carga contaminante, deberá establecer la meta global y las metas individuales y/o grupales de carga contaminante para cada cuerpo de agua o tramo del mismo e incluirá también el término de las metas, línea base de carga contaminante, carga proyectada al final del quinquenio, objetivos de calidad y los periodos de facturación.*

Adicional a lo anterior, para los usuarios prestadores del servicio público de alcantarillado se deberá relacionar el número de vertimientos puntuales previstos a eliminar anualmente por cuerpo de agua o tramo del mismo durante el quinquenio respectivo, así como el total de carga esperada para cada uno de los años que componen el quinquenio, lo cual deberá concordar con la información contenida en los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) para los casos en los cuales estos hayan sido previamente aprobados, o servir de referente para la aprobación de los que estén pendientes”.

“ARTÍCULO 2.2.9.7.3.6. SEGUIMIENTO Y CUMPLIMIENTO DE LA META GLOBAL DE CARGA CONTAMINANTE. *Si al final de cada período anual no se cumple la meta global de carga contaminante, el Director General de la autoridad ambiental competente, o quien haga las veces, ajustará el factor regional de*

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

acuerdo con la información de cargas respectivas y según lo establecido en los artículos 2.2.9.7.4.3 y 2.2.9.7.4.4 del presente capítulo.

De igual manera, el Director General o quien haga las veces, presentará anualmente al Consejo Directivo o al órgano que haga sus veces, un informe sobre el cumplimiento de la meta global de carga contaminante y de los objetivos de calidad, considerando la relación entre el comportamiento de las cargas contaminantes y el factor regional calculado.

La autoridad ambiental competente deberá divulgar este informe en los medios masivos de comunicación regional y/o en su página web.

PARÁGRAFO. Las metas que ya fueron aprobadas por la autoridad ambiental competente, antes del 21 de diciembre de 2012, seguirán vigentes hasta la terminación del quinquenio para las cuales fueron definidas. Para efectos de la evaluación anual del cumplimiento de metas y del ajuste del factor regional, se aplicará lo establecido en los artículos 2.2.9.7.4.3 y 2.2.9.7.4.4 del presente capítulo”.

“ARTÍCULO 2.2.9.7.4.1. TARIFA DE LA TASA RETRIBUTIVA (TTR). Para cada uno de los parámetros objeto de cobro, la autoridad ambiental competente establecerá la tarifa de la tasa retributiva (Ttr) que se obtiene multiplicando la tarifa mínima (Tm) por el factor regional (Fr), así: $Ttr = Tm \times Fr$

“ARTÍCULO 2.2.9.7.4.2. TARIFA MÍNIMA DE LA TASA RETRIBUTIVA (TM). El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá anualmente mediante resolución, el valor de la tarifa mínima de la tasa retributiva para los parámetros sobre los cuales se cobrará dicha tasa, basado en los costos directos de remoción de los elementos, sustancia o parámetros contaminantes presentes en los vertimientos líquidos, los cuales forman parte de los costos de recuperación del recurso afectado.

PARÁGRAFO. Las tarifas mínimas de los parámetros objeto de cobro establecidas en la Resolución número 273 de 1997 actualizada por la Resolución número 372 de 1998, continuarán vigentes hasta tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las adicione, modifique o sustituya”

“ARTÍCULO 2.2.9.7.4.3. FACTOR REGIONAL (FR). Es un factor multiplicador que se aplica a la tarifa mínima y representa los costos sociales y ambientales de los efectos causados por los vertimientos puntuales al recurso hídrico.

Este factor se calcula para cada uno de los elementos, sustancias o parámetros objeto del cobro de la tasa y contempla la relación entre la carga contaminante total vertida en el periodo analizado y la meta global de carga contaminante establecida; dicho factor lo ajustará la autoridad ambiental ante el incumplimiento de la mencionada meta.

Los ajustes al factor regional y por lo tanto a la tarifa de la tasa retributiva, se efectuarán hasta alcanzar las condiciones de calidad del cuerpo de agua para las cuales fue definida la meta.

De acuerdo con lo anterior, el factor regional para cada uno de los parámetros objeto del cobro de la tasa se expresa de la siguiente manera: $FR1 = FR0 + (Cc/Cm)$ ”.

“ARTÍCULO 2.2.9.7.4.4. VALOR, APLICACIÓN Y AJUSTE DEL FACTOR REGIONAL. El factor regional se calcula para cada cuerpo de agua o tramo del mismo y se aplica a los usuarios de acuerdo a lo establecido en este artículo y en el artículo 2.2.9.7.5.1 del presente capítulo.

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

El factor regional para el cuerpo de agua o tramo del mismo se ajustará anualmente a partir de finalizar el primer año, cuando no se cumpla con la Carga Meta (Cm) del cuerpo de agua o tramo del mismo, es decir cuando Cc sea mayor que Cm. En caso contrario, esto es, que Cc sea menor que Cm, no se calcula para ese año la expresión Cc/Cm y continuará vigente el factor regional del año inmediatamente anterior.

El valor del factor regional no será inferior a 1.00 y no superará 5.50. Así mismo, los diferentes valores de las variables incluidas en su fórmula de cálculo se expresarán a dos cifras decimales.

La facturación del primer año se hará con las cargas y factor regional del primer año y así sucesivamente para los años posteriores.

PARÁGRAFO 1o. *Para determinar si se aplica el factor regional a cada usuario, se debe iniciar con la evaluación del cumplimiento de las cargas anuales individuales o grupales previstas en el cronograma de cumplimiento de su respectiva meta quinquenal.*

Para quienes cumplan con la carga prevista para el primer año se aplicará un factor regional FR1 igual a 1.00, esto es, durante el primer año solo se cobrará la tarifa mínima. Para aquellos que cumplan con las cargas anuales en años posteriores, el factor regional a incluir para el cálculo de la tarifa de cobro será el que se le haya aplicado a su liquidación en el año anterior.

Para el caso en que el usuario registre incumplimiento de su carga anual individual o grupal, en el cálculo del valor a pagar se le deberá aplicar el factor regional calculado para el cuerpo de agua o tramo del mismo correspondiente al año en que se registre el incumplimiento.

En aquellos casos en que la facturación se realice para periodos inferiores al anual se deberá tener en cuenta adicionalmente lo dispuesto en el parágrafo 2o del artículo 2.2.9.7.5.1 del presente capítulo.

PARÁGRAFO 2o. *Para los prestadores del servicio de alcantarillado que incumplen con el indicador de número de vertimientos puntuales eliminados por cuerpo de agua, contenido en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) o en la propuesta adoptada por la autoridad ambiental en el acuerdo que fija las metas de carga contaminante cuando aún no cuentan con Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) aprobado, se les ajustará y aplicará un factor automático con un incrementado de 0.50 por cada año de incumplimiento del indicador.*

Cuando el prestador del servicio de alcantarillado sea sujeto de aplicación del factor regional por carga, esto es, cuando se incumple la meta individual y la meta global del tramo, y a su vez, se registre incumplimiento del indicador de número de vertimientos puntuales eliminados por cuerpo de agua, solo se aplica el factor regional por carga.

<Inciso corregido por el artículo 10 del Decreto 1956 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Los ajustes al factor regional por cargas e incumplimientos de indicadores, se acumularán a lo largo del quinquenio sin que sobrepase el límite del factor regional de 5.50. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones que correspondan por el incumplimiento de los indicadores contenidos en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV).

En todo caso, los mayores valores cobrados de la tasa retributiva por incumplimiento de los prestadores del servicio de alcantarillado en sus metas de carga contaminante o en el indicador de número de vertimientos puntuales eliminados por cuerpo de agua contenidos en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), no podrán ser trasladados a sus suscriptores a través de la tarifa ni de cobros extraordinarios.

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

PARÁGRAFO 3o. Si se alcanzó la meta global del cuerpo de agua o tramo del mismo al finalizar el quinquenio, el factor regional para el primer año del nuevo quinquenio se calculará con $FR0 = 0.00$.

En caso contrario, esto es cuando al finalizar el quinquenio no se cumpla con la meta global de carga del cuerpo de agua o tramo del mismo, el factor regional para el primer año del nuevo quinquenio se calculará tomando como $FR0$ el valor del factor regional del último año del quinquenio incumplido.

No obstante lo anterior, para aquellos usuarios que pertenezcan a un cuerpo de agua o tramo del mismo con meta de carga global incumplida al finalizar el quinquenio, pero que hayan terminado con su meta de carga quinquenal individual o grupal cumplida, en la liquidación de la tarifa del primer año se les aplicará un factor regional igual a uno (1.00), siempre y cuando cumplan con su nueva carga anual establecida en el cronograma de cumplimiento de la meta para dicho primer año. Para los siguientes años si el usuario llegase a incumplir con sus cargas anuales, se le aplicará el factor regional correspondiente al año en que se registra el incumplimiento.

De todas maneras, para la determinación del factor regional al final de cada año en el nuevo quinquenio se aplicará lo establecido en los artículos 2.2.9.7.4.3 y el presente artículo”.

- Ahora bien, el artículo 25 de la Ley 2294 de 2023⁴, estableció:

“**ARTÍCULO 25.** Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 42 de la Ley 99 de 1993, así:

ARTÍCULO 42. TASAS RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS.

(...)

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El factor regional de la tasa retributiva por vertimientos para los prestadores del servicio público de alcantarillado en el territorio nacional se cobrará con el factor regional de 1 a los prestadores de los municipios, hasta el 31 de diciembre del 2024, plazo en el cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en conjunto con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, actualizarán los estudios, las evaluaciones y la fórmula con el que se calcula la tasa retributiva, así como los criterios de gradualidad para distribuir el factor regional en función de los compromisos asumidos por los prestadores del servicio público de alcantarillado, generando la correspondiente reglamentación con un esquema de tratamiento diferencial”.

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Con relación a las inquietudes 1 y 5, corresponde manifestar lo siguiente:

1. ¿A partir de qué fecha se debe aplicar el factor regional de la tasa retributiva por vertimientos para los prestadores del servicio público de alcantarillado en el territorio nacional se cobrará con el factor regional de 1 a los prestadores de los municipios, teniendo en cuenta de la ley 2294 de 2023, Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” fue expedida el día 19 de mayo de 2023?

⁴ Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

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

5. ¿Aplica o no el párrafo transitorio contenido en la Ley 2294 de 2023, 25, que establece “Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 42 de la Ley 99 de 1993, así: Artículo 42. TASAS RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS...”, el ajuste realizado al comienzo de este año por la Corporación mediante resolución del factor regional (Fr) de la tasa retributiva, para los usuarios y/o sujetos pasivos que incumplieron las metas en carga contaminante al recurso hídrico en la vigencia anterior?

Realizado el análisis jurídico de la norma antes citada, este Ministerio se permite precisar que, la aplicación del factor regional igual a uno (1) de que trata el artículo 25 de la Ley 2294 de 2023, para las empresas prestadoras del servicio público de alcantarillado de los municipios, se deberá efectuar a partir del **1 de enero de 2024**, teniendo en cuenta que la norma no contempló una aplicación retroactiva del factor regional.

Lo anterior, con fundamento en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia, el cual dispone entre otras cosas, lo siguiente:

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.
(Negrita y subrayado fuera de texto)

Dicho esto, la Tasa Retributiva por Vertimientos Puntuales al Agua es un tributo de periodo; por lo cual, la aplicación de cualquier norma que afecte alguno de sus elementos esenciales, debe aplicarse a partir del periodo siguiente, que para el caso concreto y como se mencionó en párrafos anteriores, empezaría el 1 de enero de 2024.

En este sentido, en Sentencia 17001-23-00-000-2010-00459-02 de 2022, MP Nubia Margoth Peña Garzón, el Consejo de Estado determinó que la Tasa Retributiva es un tributo de periodo:

*“Dicha situación, en la forma en que acaeció, en efecto, desconoce el principio de irretroactividad tributaria, dado que la tasa retributiva solo podía comenzar a cobrarse con la modificación al valor base, que impacta la tarifa, **para los siguientes periodos gravables**, pues dicho factor no podía afectar los meses de enero a diciembre de 2008, sino que debía aplicarse a partir del año 2009, en tanto que dichas metas fueron fijadas a través de un acuerdo, aplicable para un período posterior al de la liquidación de la tasa retributiva cobrada en este caso (quinquenio 2009-2013)”*. . (subrayado nuestro)

*“Por tal razón, le asistió razón al fallador de primera instancia, al sostener que se vulneró el principio de irretroactividad, en virtud de la variación realizada en unos de los valores o factores constantes utilizados en la fórmula para el cálculo de la tarifa de la tasa retributiva para el periodo de 2008, por cuanto dicha variación solo debía ser aplicada para un **período posterior**. De ahí que la Corporación ambiental debía efectuar el cobro de la tasa retributiva, para el año 2008, sobre un valor del aporte per cápita de carga contaminante de 0,045 kg/habitante*día tanto para DBO como para SST, como lo venía realizando en años anteriores”*. (subrayado nuestro).

2. En tanto a los usuarios privados, en lo que concierne al quinquenio vigente, en este caso, el Acuerdo 013 del 2018 DE CORTOLIMA, en donde se establecieron las metas de reducción de carga contaminante y eliminación de puntos de vertimiento para los años 2019-2023. ¿Se deberá realizar el ajuste del factor regional?

Al respecto, se precisa que, lo dispuesto en el párrafo transitorio del artículo 25 de la Ley 2294 de 2023, aplicará sólo para los prestadores del servicio público de alcantarillado en el territorio nacional y a partir del 01 enero de 2024,

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

por lo cual para el caso de los usuarios privados no se requiere realizar ajuste alguno, se mantiene el proceso y condiciones establecido en acuerdo vigente para el quinquenio actual, para la determinación y ajuste del factor regional de todos los usuarios del recurso hídrico que realizan vertimientos directos e indirectos y de acuerdo a lo establecido en el artículo 2.2.9.7.4.4. del Decreto 1076 de 2015.

3. ¿Cuál es el proceso a iniciar para el seguimiento a las metas de reducción de carga contaminante y eliminación de puntos de vertimiento que se encuentran en curso?

Los procedimientos para el seguimiento de carga contaminante, el establecimiento de la meta global de carga contaminante y las metas individuales y grupales, continúan vigentes por ser parte de la base gravable del tributo y se aplicarán de acuerdo con lo determinado por la norma; lo anterior teniendo en cuenta que dichos lineamientos no fueron modificados por el artículo 25 de la Ley 2294 de 2023

Por lo anterior, las autoridades ambientales seguirán aplicando los lineamientos vigentes que reglamentan la Tasa Retributiva por Vertimientos Puntuales al Agua, relacionados en la sección III "Establecimiento de metas de carga contaminante (Artículo 2.2.9.7.3.1. Meta global de carga contaminante; Artículo 2.2.9.7.3.2 Metas individuales y grupales; Artículo 2.2.9.7.3.3 Meta de carga contaminante para los prestadores del servicio de alcantarillado; Artículo 2.2.9.7.3.4 Información previa al establecimiento de las metas de carga contaminante; Artículo 2.2.9.7.3.5. Procedimiento para el establecimiento de la meta global de carga contaminante y Seguimiento y Artículo 2.2.9.7.3.6. Seguimiento y Cumplimiento de la Meta global de carga contaminante)" y la sección IV "Cálculo de la tarifa de la tasa retributiva por vertimientos puntuales (Artículo 2.2.9.7.4.1. Tarifa de la tasa retributiva; Artículo 2.2.9.7.4.2. Tarifa mínima de la tasa retributiva; Artículo 2.2.9.7.4.3. Factor Regional; Artículo 2.2.9.7.4.4. Valor, aplicación y ajuste del factor regional)".

4. ¿Tiene o no carácter retroactivo la aplicación del Parágrafo transitorio ibídem, es decir, deberá reliquidarse el primer trimestre del año 2023, para las facturas que fueron emitidas antes de la expedición del Plan Nacional de Desarrollo, ¿con los valores de ajuste del factor regional contemplados dentro de la Resolución No. 00849 del 27 de febrero de 2023?

No; frente a la posibilidad de aplicar de manera retroactiva la norma, se señala que dicha interpretación no es viable, habida cuenta que el Legislador lo debió plasmar de manera expresa y taxativa en el artículo 25 de la Ley 2294 e 2023.

Al respecto, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, a través del fallo N° 11001-03-27-000-2016-00020-00 (22421), de fecha 27 de junio de 2019, Consejero Ponente, Julio Roberto Piza Rodríguez, señaló:

"11.3- De todas las jurisprudencias citadas, solo resulta ser pertinente a la acusación la sentencia de la Corte Constitucional C-686 de 2011 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), que conceptuó sobre la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 1429, del 29 de diciembre de 2010, que dispuso que los apoyos económicos no reembolsables entregados por el Estado a empresas a título de capital semilla para el emprendimiento tendrían en el impuesto sobre la renta la calificación jurídica de ingresos no constitutivos de renta ni de ganancia ocasional, «a partir del año 2010, inclusive». La norma resultó ser constitucional. Pero no se puede perder de vista que tuvo efectos inmediatos porque su contenido era beneficioso a los contribuyentes que se encontraban en esa situación y porque así lo ordenó el legislador. Es decir, que su aplicación para el mismo período en que se promulgó no surgió por efecto del criterio de «favorabilidad» que aquí alegan los demandantes, sino por expresa disposición legislativa, lo cual recalcó la Corte Constitucional al considerar que «en relación con el beneficio comentado, el legislador estableció una regla específica para su vigencia». Por tanto, si bien se trata de un pronunciamiento judicial relativo al mismo tema del cual se ocupa el acto acusado, no constituye un precedente judicial desatendido.

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

12- En resumidas cuentas, esta Sala juzga que, por las razones arriba expuestas con detalle, no existe el precedente jurisprudencial alegado en la acusación. Así las cosas, ni de la Constitución, ni de la ley, ni de la jurisprudencia vigente, surge el principio de favorabilidad como un mandato que imponga la forzosa aplicación inmediata de las normas que modifican de manera beneficiosa los elementos de los tributos de período. Por esa razón, no entraña ninguna ilegalidad el acto acusado pues, tanto en la tesis que afirma como en el análisis jurídico que realiza, deja en claro que en el ámbito tributario la «favorabilidad» no representa un precepto que habilite al destinatario de la norma a plantear la aplicación de la disposición novedosa antes de que inicie su vigencia, a partir de ejercicios interpretativos sobre el favor o desfavor que conlleva”. (Negrita y subrayado fuera de texto).

En consecuencia, para efectos de aplicar una norma que modifique elementos esenciales en tributos de periodo, debe subsistir tres circunstancias a saber:

1. Que se trate de situaciones jurídicas no consolidadas.
2. Que se trate de una norma beneficiosa al contribuyente.
3. Que el Legislador haya expresamente incorporado la retroactividad.

A la misma conclusión llegó la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, al interpretar la Sentencia arriba transcrita, a través de Oficio N.º 1096(906723) del 6 de septiembre de 2022, así:

“De lo anterior se encuentra que, conforme con lo manifestado por el H. Consejo de Estado, a menos que haya expresa disposición legislativa, no existe en materia tributaria un mandato que exija la aplicación inmediata de las normas que modifican de manera beneficiosa los elementos de los tributos de período y, por lo tanto, no podrá alegarse “favorabilidad” para sustentar la aplicación inmediata de la ley.” (Negrita y subrayado fuera de texto).

En este sentido y partiendo de la jurisprudencia antes transcrita, se precisa que, lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 2294 de 2023, adolece de este último requisito, lo cual impide que la norma pueda ser aplicable de manera retroactiva.

V. CONCLUSIONES

Bajo las razones expuestas, se concluye:

1. Lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 2294 de 2023, aplica exclusivamente para los prestadores del servicio público de alcantarillado en el territorio nacional.
2. Las previsiones actuales establecidas en los acuerdos de definición de metas de carga contaminante, no sufren modificación alguna y se aplica el factor regional conforme a la normativa ambiental vigente.
3. El párrafo transitorio del artículo 25 de la Ley 2294 de 2023, aplicará para los prestadores del servicio público de alcantarillado a partir del 01 enero de 2024; lo anterior significa que, todo lo dispuesto antes de esta fecha, continúa vigente y bajo la normativa establecida.
4. Por tratarse la Tasa Retributiva de un tributo de periodo, lo contemplado en el párrafo transitorio del artículo 25 de la Ley 2294 de 2023, bajo las razones ya expuestas, no tiene carácter retroactivo y solo podrá aplicarse a partir de la fecha señalada en el numeral anterior.

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

El presente concepto se expide a solicitud del doctor Juan Carlos Guzmán Cortés 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: **Cindy Lorena Daza Lesmes** – Contratista - Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales - OAJ
Revisó: **Emma Judith Salamanca Guauque** – Asesora - Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales - OAJ
Adriana Marcela Durán Perdomo – Asesora Contratista OAJ

MADSIG
grado de Gestión