

| | | |
|---|---------------------------|---|
| 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 |

| | | |
|---|---|------------|
|  |  | |
| | Al responder por favor cite este número 13002023E2030077 | |
| | Fecha Radicado: 2023-09-03 11:35:28 | Folios: 14 |
| | Código de Verificación: 93615 | Anexos: 1 |
| | Radicator: Ventanilla Minambiente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible | |

Bogotá D.C.,

Señora:
MARIA CRISTINA JARAMILLO
Correo: macris84@hotmail.com
Armenia – Quindío

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO – Vigencia de normatividad - Radicado No. 2023E1032170 de fecha 19 de julio de 2023.

Respetada señora Jaramillo:

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 la peticionaria, lo siguiente:

“En (sic)... Consulta sobre la vigencia de los artículos 211 y 216 de la Ley 1450 de 2011 (Plan de Desarrollo 2010-2014) artículos 228 y 266 de la Ley 1753 de 2015 (Plan de Desarrollo 2014-2018), el artículo 11 de la Ley 1955 de 2019 (Plan de Desarrollo 2018-2022) y el artículo 42 de la Ley 2294 de 2022 (Plan de Desarrollo 2023-2026)”.

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Concepto con radicado No. 13002023E2023667 del 19 de julio de 2023, reiterado en su totalidad mediante el presente oficio, el cual se anexa en el presente documento para su conocimiento.

III. ANTECEDENTES JURÍDICOS

En virtud a la normatividad objeto de consulta, a continuación, se relacionan los antecedentes jurídicos al respecto:

➤ **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.

| | | |
|---|---------------------------|--|
| 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 |

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.”

- **ARTÍCULO 42 DE LA LEY 99 DE 1993¹**, 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 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.”

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.

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 Proceso: Gestión jurídica | MADSIG Sistema Integrado de Gestión |
| Versión: 1 | Vigencia: 30/11/2022 | Código: F-A-GJR-10 |

“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 Reversión 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”.

“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

| | | |
|---|---------------------------|---|
| 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 |

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 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:

| | | |
|---|--|--|
| 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 |

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.

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;

| | | |
|---|---------------------------|---|
| 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 |

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 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”

| | | |
|---|---------------------------|--|
| 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 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.

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

| | | |
|---|---------------------------|--|
| 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 |

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.

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”.

- **LEY 1450 DE 2011⁴ “ARTÍCULO 211. TASAS RETRIBUTIVAS Y COMPENSATORIAS.** Modifíquese y adiciónense los siguientes párrafos al artículo 42 de la Ley 99 de 1993:

PARÁGRAFO 1. 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”.

⁴ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

| | | |
|---|--|---|
| 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 2. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas retributivas se destinarán a proyectos de inversión en descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo. Para cubrir los gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental competente podrá utilizar hasta el 10% de los recursos recaudados.

PARÁGRAFO 3. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas compensatorias se destinarán a la protección y renovación del recurso natural respectivo, teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces. Para cubrir gastos de implementación y seguimiento de la tasa, la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos".

"ARTÍCULO 216. TASAS POR UTILIZACIÓN DE AGUA. Adiciónese los siguientes párrafos al artículo 43 de la Ley 99 de 1993.

PARÁGRAFO 1. Todo proyecto que requiera licencia ambiental y que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia.

PARÁGRAFO 2. Los recursos provenientes del recaudo de las tasas por utilización de agua, se destinarán de la siguiente manera:

- a) En las cuencas con Plan de Ordenamiento y Manejo Adoptado, se destinarán exclusivamente a las actividades de protección, recuperación y monitoreo del recurso hídrico definidas en el mismo;
- b) En las cuencas declaradas en ordenación, se destinarán a la elaboración del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca;
- c) En ausencia de las condiciones establecidas en los literales a) y b), se destinarán a actividades de protección y recuperación del recurso hídrico definidos en los instrumentos de planificación de la autoridad ambiental competente y teniendo en cuenta las directrices del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces.

Para cubrir gastos de implementación, monitoreo y seguimiento; la autoridad ambiental podrá utilizar hasta el diez por ciento (10%) de los recaudos.

Los recursos provenientes de la aplicación del párrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico, de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca o en la formulación y adopción del Plan.

PARÁGRAFO 3. La tasa por utilización de aguas se cobrará a todos los usuarios del recurso hídrico, excluyendo a los que utilizan el agua por ministerio de ley, pero incluyendo aquellos que no cuentan con la concesión de aguas, sin perjuicio de la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar y sin que implique bajo ninguna circunstancia su legalización".

h

| | | |
|---|---------------------------|--|
| 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 |

- **LEY 1753 DE 2015⁵ “ARTÍCULO 228 AJUSTE DE LA TASA RETRIBUTIVA.** Los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV) y el cálculo de factor regional de tasas retributivas se ajustarán a 1 de manera inmediata cuando quiera que existan retrasos en las obras por razones no imputables al prestador del servicio público de alcantarillado. El Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Vivienda, Ciudad y Territorio reglamentará las condiciones bajo las cuales las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales verificarán los motivos que dieron lugar al incumplimiento de los PSMV.”

ARTÍCULO 266. “INVERSIONES PROGRAMA DE SANEAMIENTO DEL RÍO BOGOTÁ. Para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), el 50% de los recursos que, conforme a lo señalado por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, sean producto del recaudo del porcentaje o de la sobretasa ambiental al impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble de Bogotá, D. C., incluidos sus intereses y sanciones, se destinarán para la financiación de los proyectos de adecuación hidráulica, ampliación, construcción y optimización de plantas de tratamiento de aguas residuales u otros proyectos de saneamiento ambiental a desarrollar en cualquiera de las cuencas integrantes del río Bogotá, en jurisdicción de la Car Cundinamarca”.

- **LEY 1955 DE 2019⁶ “ARTÍCULO 11. RECURSOS PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS PÁRAMOS.** Los recursos de que tratan los artículos 43 y 45 de la Ley 99 de 1993, modificados por la Ley 1930 de 2018, que le correspondan a las Corporaciones Autónomas Regionales y a los municipios y, que sean destinados a la conservación de los páramos, constituyen rentas propias de estas autoridades por lo que no ingresarán al Fondo Nacional Ambiental (FONAM).

Los recursos que le correspondan a Parques Nacionales Naturales ingresarán a la subcuenta para la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales del FONAM. En todo caso los recursos de los que trata este artículo se destinarán exclusivamente a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los páramos”.

- Ahora bien, el artículo 25 de la **LEY 2294 DE 2023⁷**, estableció:

“ARTÍCULO 25. Adiciónese un párrafo 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”.

⁵ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

⁶ “Por el cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022 Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad”.

⁷ “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 |

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Realizado el estudio jurídico de la vigencia de las normas objeto de consulta, se precisa lo siguiente:

1. Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”:

Artículos 211 Tasas Retributivas y Compensatorias y 216 Tasas por Utilización de Agua.

El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, según lo dispuesto en los artículos 267 de la Ley 1753 de 2015, 336 de la Ley 1955 de 2019 y 372 de la Ley 2294 de 2023 por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, continua vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior,

2. Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Artículo 228 Ajuste de la Tasa Retributiva y 266 Inversiones Programa de Saneamiento del Río Bogotá.

El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, según lo dispuesto en los artículos 336 de la Ley 1955 de 2019 y 372 de la Ley 2294 de 2023 por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, continua vigente hasta que sea derogado o modificado por norma posterior,

3. Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2018-2022 Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Artículo 11 Recursos para la Conservación de los Páramos.

El texto de este artículo, al no haber sido derogado expresamente, según lo dispuesto en el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023 por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, continua vigente

4. Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

Artículo 25. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 42 de la Ley 99 de 1993 (Artículo 42. Tasas Retributivas y Compensatorias).

La vigencia del texto del presente artículo solo será válida a partir del 01 de enero de 2024, partiendo de las siguientes consideraciones:

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:

| | | |
|---|---------------------------|--|
| 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 |

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 períodos 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 período 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).*

Así las cosas, se hace necesario aclarar que no existe la posibilidad de aplicar de manera retroactiva la norma, habida cuenta que el Legislador lo debió plasmar de manera expresa y taxativa en el artículo 25 de la Ley 2294 de 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 beneficiosa 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 | MADSIG 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; en consecuencia, su vigencia solo será permitida a partir del 1 de enero de 2024 y hasta el 31 de diciembre del mismo año.

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.

Finalmente, se hace necesario traer a colación, lo establecido en el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023, así:

Artículo 372. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007, 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1955 de 2019 no derogados expresamente en el siguiente inciso o por otras leyes, continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se derogan expresamente el artículo 26 de la Ley 45 de 1990; el párrafo tercero del artículo 167 de la Ley 142 de 1994; el párrafo tercero del artículo 32 de la Ley 143 de 1994; el artículo 45 de la Ley 300 de 1996; artículos 15, 41, 44, 45, 46, 50, 105, 137, 144, 146, 165 y 179 de la Ley 1450 de 2011; el artículo 22 de la Ley 1558 de 2012; artículos 11, 13, párrafo segundo del artículo 30, 42, 56, 75, 91, 100, 129, 171, 203, 207, 221, 225, 249 de la Ley 1753 de 2015; incisos 2 y 3, así como los párrafos

| | | |
|---|---------------------------|--|
| 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 |

1, 2 y transitorio del artículo 357 de la Ley 1819 de 2016; el artículo 3 del Decreto Ley 413 de 2018; artículos 12, 49, 62, 85, 94, la expresión “Colombia rural” del artículo 118, los artículos 132, 137, 163, 175, 179, 200, 218, 239, 281, 303, 305, 307, de la Ley 1955 de 2019; las expresiones “con corte al 30 de junio de 2020” y “desarrollo de líneas de crédito” del numeral 23 del artículo 35 de la Ley 1341 de 2009 adicionado por el artículo 9° de la Ley 2108 de 2021; el párrafo del artículo 9° de la Ley 1969 de 2019; la expresión “Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM)” incluida en el artículo 9° de la Ley 1972 de 2019; artículo 48 de la Ley 2099 de 2021; artículo 54 de la Ley 2155 de 2021; artículo 13 de la Ley 2128 de 2021; la expresión “territoriales” prevista en el inciso del artículo 95 de la Ley 2166 de 2021; el artículo 52 de la Ley 2136 de 2021; y los artículos 2° y 3° de la Ley 2186 de 2022.

V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo analizado de conformidad con lo indicado en la parte considerativa.

El presente concepto se expide a solicitud de la señora Maria Cristina Jaramillo 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