

Bogotá, D.C.

	*13002023E2030801*	
	Al responder por favor cite este número 13002023E2030801	
	Fecha Radicado: 2023-09-08 11:22:55	
	Código de Verificación: 23b39	Folios: 7
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señora
VANESSA SUÁREZ BLANCO
Correo electrónico: vanessasuarez99@outlook.com
Carrera 53 135 - 49
Atlántico / Puerto Colombia

Asunto Formulario Único nacional de solicitud de concesiones, autorizaciones, permisos y licencias ambientales, medidas de manejo ambiental y cobros ambientales. Radicado 2023E1038478

Cordial saludo;

Este Ministerio recibió la petición del asunto, la que se atenderá de manera general conforme con la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3570 de 2011, Decreto 1076 de 2015, Ley 1437 de 2011 sustituida parcialmente por la Ley 1755 de 2015 y reformada por la Ley 2080 de 2021.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OFICINA ASESORA JURIDICA – OAJ

Sobre el asunto en consulta, la OAJ, se ha pronunciado entre otros en los radicados 1300-E2-2022-002384 del 23 de febrero de 2022, 1300-E2-2022- 012978 del 9 de mayo de 2022 y 13002022E2015039 del 28 de diciembre de 2022

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Para resolver la consulta en estudio, nos remitimos a la Carta Política de 1991, Decreto-Ley 2811¹ de 1974, Ley 99² de 1993, Decreto 1076³ de 2015, Resolución 108⁴ de 2015 y al Decreto-Ley 2106⁵ de 2019.

III. ASUNTO A TRATAR

¹ "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente."

² "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".

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

⁴ "Por la cual se actualiza el Formato Único Nacional de Solicitud de Licencia Ambiental y se adoptan los Formatos para la Verificación Preliminar de la Documentación que conforman las solicitudes de que trata el Decreto número 2041 de 2014 y se adoptan otras determinaciones"

⁵ "Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública"



A continuación se procede a citar sus inquietudes:

- “1. ¿En qué parte del formulario único nacional de solicitud de concesiones, autorizaciones, permisos y licencias ambientales se ubica el permiso o autorización denominado “Medidas de Manejo Ambiental”?
2. ¿Existe en nuestro ordenamiento jurídico ambiental un permiso, o autorización denominada “Medidas de Manejo Ambiental”?
3. Si la respuesta a la anterior es positiva, ¿Cuál es el principio de legalidad que autoriza su creación? 4. ¿Una Autoridad Ambiental, cualquiera que sea su categoría, puede crear un permiso, autorización, condicionamiento o requisito adicional a los que se encuentran establecidos en el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993 y las normas que lo modifiquen o complementen?
5. Si la respuesta a la anterior es positiva, ¿Cuál es el principio de legalidad que autoriza su creación? 6. ¿Una Autoridad Ambiental puede cobrar por la realización de sus funciones valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, certificaciones, evaluaciones, seguimientos, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados por la ley?
7. Si la respuesta a la anterior es positiva, ¿Cuál es el principio de legalidad que autoriza dicho cobro?”.

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

A continuación, se atenderán sus inquietudes de la siguiente manera:

- “1. ¿En qué parte del formulario único nacional de solicitud de concesiones, autorizaciones, permisos y licencias ambientales se ubica el permiso o autorización denominado “Medidas de Manejo Ambiental”?

Revisado el contenido de la Resolución 108 de 2015, expedida por este Ministerio “*Por la cual se actualiza el Formato Único Nacional de Solicitud de Licencia Ambiental y se adoptan los Formatos para la Verificación Preliminar de la Documentación que conforman las solicitudes de que trata el Decreto número 2041 de 2014 y se adoptan otras determinaciones*”, no se encuentra el permiso o autorización, denominado “Medidas de Manejo Ambiental”.

En cuanto al tema de las medidas de manejo ambiental, conforme con el Decreto-Ley 2811 de 1974, ley 99 de 1993 y Decreto 1076 de 2015, las autoridades en la etapa de evaluación ambiental de un proyecto obra o actividad están facultadas para establecer “las medidas de manejo ambiental”, es decir cuando una persona tramita ante una autoridad ambiental un permiso, autorización, concesión o licencia ambiental y la misma se otorga, en el respectivo acto administrativo se señalan las distintas medidas de manejo ambiental que son las acciones que debe implementar el titular, de la misma forma y en el ejercicio de la función de control y seguimiento de estas autorizaciones ambientales (permiso, autorización, concesión o licencia ambiental), estas autoridades ambientales están investidas de la potestad de establecer medidas de manejo ambiental conforme con el resultado del seguimiento.

Es así como cualquier, proyecto, obra o actividad sometido a las diferentes autorizaciones ambientales (permiso, autorización, concesión o licencia ambiental) debe cumplir con las

medidas de manejo ambiental impuestas por la autoridad ambiental competente buscan en su orden: 1) evitar, 2) mitigar, 3) corregir y 4) compensar los impactos generados en su ejecución. por el proyecto, obra o actividad.

Estas medidas de manejo ambiental se definen en el artículo 2.2.2.3.1.1. del Decreto 1076 de 2015, así:

“Medidas de compensación: Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.

Medidas de corrección: Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad.

Medidas de mitigación: Son las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos de un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente.

Medidas de prevención: Son las acciones encaminadas a evitar los impactos y efectos negativos que pueda generar un proyecto, obra o actividad sobre el medio ambiente”.

2- ¿Existe en nuestro ordenamiento jurídico ambiental un permiso, o autorización denominada “Medidas de Manejo Ambiental”?

Tal como indicamos en precedencia, expresamente no establece el concepto de medidas de manejo ambiental como un permiso, o autorización, sin embargo, las medidas de manejo son instrumentos de control ambiental.

Razón por la cual, se debe tener en cuenta lo ya resuelto en el numeral anterior, en el sentido que estas son acciones establecidas por la autoridad ambiental competente en ejercicio de la función de evaluación y seguimiento ambiental de un proyecto, obra o actividad sometidos a los permisos, autorizaciones, concesiones o licencia ambiental, para el manejo de los impactos ambientales que se generan en su ejecución.

3. Si la respuesta a la anterior es positiva, ¿Cuál es el principio de legalidad que autoriza su creación?

Para esta respuesta téngase en cuenta que el principio de legalidad es establecido en el artículo 29 de la Carta Política de 1991: *“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”.*

De otra parte, el artículo 84 de la Carta Política de 1991, prevé: *“Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.*

Por lo tanto y conforme a lo ya señalado en las respuestas dadas en los numerales 1 y 2, la normatividad ambiental vigente no prevé a las “medidas de manejo ambiental”, como una “autorización ambiental”.

4. ¿Una Autoridad Ambiental, cualquiera que sea su categoría, puede crear un permiso, autorización, condicionamiento o requisito adicional a los que se encuentran establecidos en el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993 y las normas que lo modifiquen o complementen?

Conforme a la respuesta dada en el numeral anterior las autoridades ambientales en ejercicio de sus funciones no podrían crear un permiso, autorización, o requisito adicional a los que se encuentran establecidos en el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, Decreto 1076 de 2015 y las normas que lo modifiquen o complementen, en cuanto al tema de “condicionamiento” no es clara su petición sobre este tema y por lo tanto no es posible atender este interrogante.

De manera especial debe tener en cuenta que el Decreto-Ley 2106 de 2019 “Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública”, señala **ARTÍCULO 125. REQUISITOS ÚNICOS DEL PERMISO O LICENCIA AMBIENTAL.** *Las personas naturales y jurídicas deberán presentar la solicitud de concesión, autorización, permiso o licencia ambiental, según el caso, cumpliendo los requisitos establecidos en la legislación nacional. En consecuencia, 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.*

PARÁGRAFO 1o. *En ningún caso por vía reglamentaria podrá facultarse a las autoridades ambientales para establecer requisitos, datos o información adicional para efectos de dar trámite a la solicitud”.*

Sobre este artículo la Corte Constitucional en sentencia C- 145 de 2021, decidió declarar la constitucional del artículo 125, manifestando:

“75. *El inciso primero y el párrafo 1º del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 persiguen finalidades constitucionalmente importantes, esto es, “intereses públicos valorados por la Carta Política”. En particular, buscan materializar el mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución, garantizar la seguridad jurídica y fomentar la eficiencia en la administración pública. La consecución de estas finalidades constituye una razón suficiente que justifica la restricción a la autonomía funcional de las CAR.*

76. *Primero, la norma busca materializar el mandato previsto en el artículo 84 de la Constitución y, de esta forma, garantizar la seguridad jurídica. La memoria justificativa del Decreto Ley 2106 de 2019, aportada como prueba por la Secretaría Jurídica de la Presidencia al presente proceso constitucional, evidencia que la simplificación de los trámites ambientales prevista en el decreto tiene como propósito “establecer una disposición general que defina reglas de juego claras respecto al desarrollo del procedimiento que deben seguir los sujetos obligados del decreto ley para implementar*

trámites que hayan sido autorizados por ley, de modo que todos los trámites que se exijan a los particulares cumplan con el principio de reserva legal”.

77. La simplificación y unificación de estos trámites ambientales es una finalidad constitucional importante, debido a que está relacionada directamente con el mandato previsto por el artículo 84 de la Constitución, según el cual “cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”. Como se expuso, este mandato garantiza el principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad como componente del debido proceso administrativo, los cuales son intereses públicos valorados por la Carta. La prohibición de que las autoridades ambientales –entre ellas las CAR– exijan requisitos adicionales a los previstos por la normativa ambiental nacional en la fase de solicitud busca concretar dichos mandatos constitucionales y, de esta forma, proteger los derechos de los solicitantes.

78. Segundo, las normas demandadas buscan garantizar el principio de estandarización de trámites como manifestación del principio de eficacia en la administración pública. La estandarización de trámites es una finalidad constitucionalmente importante, porque está directamente relacionada con el principio de eficacia en la administración pública, el cual es uno de los principios constitucionales de la función administrativa, de acuerdo con lo previsto por el artículo 209 de la Constitución. En efecto, la Corte Constitucional ha señalado que la eliminación de requisitos, así como la estandarización de trámites, es una manifestación de este principio de la función administrativa el cual se concreta en “la simplificación [de] la relación Estado-ciudadano” ...

89. En tales términos, la Corte encuentra que por medio del primer inciso y el párrafo 1º del artículo 125 del Decreto Ley 2106 de 2019 el legislador extraordinario consiguió armonizar las competencias de las autoridades ambientales del orden nacional con aquellas de las CAR. En criterio de la Sala, la norma logra alcanzar un adecuado equilibrio entre los principios, de coordinación, concurrencia, rigor subsidiario y gradación normativa que garantizan una adecuada protección del medio ambiente y al mismo tiempo fomentan el desarrollo económico y social. Además, la realización de los principios de seguridad jurídica y de eficiencia en los trámites administrativos de aprobación de autorizaciones ambientales que la norma consigue no suponen una desmejora en la protección de los ecosistemas...”.

5. Si la respuesta a la anterior es positiva, ¿Cuál es el principio de legalidad que autoriza su creación?

Tal y como se tiene de la respuesta anterior, las autoridades ambientales no están facultados por el marco general superior, ley y reglamentos, para crear un permiso, autorización, o requisito adicional a los que se encuentran establecidos en el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015.

6. ¿Una Autoridad Ambiental puede cobrar por la realización de sus funciones valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, certificaciones, evaluaciones, seguimientos, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados por la ley?

Es importante indicar que la normativa que regula el cobro por servicio de evaluación y seguimiento cuenta con su soporte legal en la siguiente normativa:

“La Ley 633 de 2000 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”, estableció en su artículo 96, lo siguiente:

“ARTÍCULO 96. Tarifa de las licencias ambientales y otros instrumentos de control y manejo ambiental. Modifícase el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 28. Las autoridades ambientales cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos. Se anota.

(...) Las tarifas que se cobran por concepto de la prestación de los servicios de evaluación y de los servicios de seguimiento ambiental, según sea el caso, no podrán exceder los siguientes toques:

1. Aquellos que tengan un valor de dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto seis por ciento (0.6%).
2. Aquellos que tengan un valor superior a los dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes e inferior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto cinco por ciento (0.5%).
3. Aquellos que tengan un valor superior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del cero punto cuatro por ciento (0.4%) (...).”

Esto significa que los cobros que realicen las autoridades ambientales por distintos conceptos, estos deben sustentarse en un marco de legal, respetando el principio de legalidad y teniendo en cuenta el régimen económico constitucional.

Es de tener que el régimen económico de nuestro País se regula desde la Carta Política de 1991, especialmente en el “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”.

Si bien sus planteamientos se centran en el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las permisos, concesiones o autorizaciones es importante precisar que la propia normativa que creó estos cobros legitimó para “los demás instrumentos de control y manejo ambiental”, por lo cual, es deber del operador jurídico establecer si la evaluación y seguimiento encuadra en este supuesto y por ello válidamente podría ser cobrado, por tener el respectivo soporte legal.

Ahora bien, si efectivamente se están cobrando sobre actividades que no encuadran dentro del supuesto de permisos, concesiones, autorizaciones o demás instrumentos de control y manejo ambiental, debe tenerse en cuenta que el artículo 7 del Decreto-Ley 2106 de 2019, se prevé: “Artículo 7. 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.”

En la sentencia 101 de 2021, la Corte Constitucional, se pronuncia, así: “24. En conclusión, el concepto de tributo contenido en la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte: (i) tiene un sentido amplio y genérico, pues en su definición están contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; (ii) constituye un ingreso público destinado al financiamiento del Estado para la satisfacción de las necesidades, a través del gasto; (iii) tiene origen en la ley y, por lo tanto, es manifestación del principio de representación popular y de la “potestad tributaria” derivada del “poder de imperio”, y (iv) su naturaleza es coactiva.

Los principios de certeza y legalidad tributaria

34. La reserva legal en materia tributaria y la correlativa exigencia de legitimidad democrática para las normas de índole fiscal, es una de las características definitorias del Estado constitucional. En efecto, el proyecto político liberal que lo precedió tuvo como una de sus bases, en particular para el caso estadounidense, el principio de no taxation without representation, dirigido a imponer como condición para la validez de la obligación tributaria la existencia de un procedimiento democrático participativo y la concurrencia de los sujetos destinatarios de los impuestos en el proceso de formulación normativa.

A partir de esta premisa, la Constitución establece reglas precisas que confieren al Congreso la competencia amplia, exclusiva y general para definir los impuestos. Así, su artículo 150.12 confiere a la rama legislativa la función de establecer las contribuciones fiscales y excepcionalmente, las de carácter parafiscal. En el mismo sentido, el artículo 338 precisa las reglas que gobiernan el principio de legalidad tributaria, así: (i) salvo en los casos en que concurren estados de excepción, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Con todo, debe tenerse en cuenta también que, conforme a los artículos 300.4 y 313.4, las entidades territoriales ejercen su potestad tributaria dentro del marco fijado por la Constitución y la ley; (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos deberán fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, y las tarifas de los impuestos; (iii) en el caso de las tasas y contribuciones, las corporaciones públicas mencionadas pueden permitir a las autoridades gubernamentales fijar la tarifa de las mismas, siempre que las primeras hayan definido el método y el sistema para su cálculo; y (iii) las normas que determinen contribuciones fiscales sobre la base de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. Esta regla corresponde al principio de irretroactividad de las normas tributarias...”

7. Si la respuesta a la anterior es positiva, ¿Cuál es el principio de legalidad que autoriza dicho cobro?”.

Tal y como se señaló anteriormente los cobros que realicen las autoridades ambientales en ejercicio de sus funciones no solamente están circunscritos a los supuestos de permiso, concesiones o autorizaciones, tal como lo plantea en sus preguntas sino a los demás instrumentos de control ambiental establecidos en la ley y reglamentos.

V. CONCLUSIONES

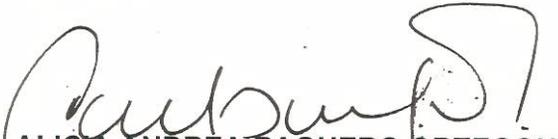
Conforme con la consulta en mención, se concluye que si bien los formularios estandarizan las exigencias requisitos y tramites en el Estado Colombiano, en el formulario único de licencia de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones ambientales, no se contempla como autorización ambiental a las “Medidas de Manejo Ambiental”.

Las medidas de manejo ambiental son las acciones establecidas por las autoridades ambientales competentes, en el ejercicio de la función de evaluación, control y seguimiento ambiental con el fin de evitar, mitigar, corregir y compensar los impactos generados en su ejecución por el proyecto, obra o actividad amparados por un permiso, autorización, concesión o licencia ambiental.

La normativa que reguló los cobros de evaluación y seguimiento ambiental no solamente legitimó el cobro para los permisos, concesiones o autorizaciones sino a los demás instrumentos de control ambiental establecidos por la ley o reglamentos, tal como lo establece el artículo 96 de la ley 633 de 2000. Por consiguiente, las autoridades ambientales están facultadas para realizar los cobros por diversos conceptos y señalados por la ley, que en el marco general ambiental encontramos el Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y Decreto 1076 de 2015 y normas complementarias.

El presente concepto se expide 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

Elaboró. Camen Lucia Pérez Rodríguez-Asesora
Revisaron. Myriam Amparo Andrade Hernández- Asesora Coordinadora Grupo Conceptos Biodiversidad
Adriana Marcela Durán Perdomo-abogada contratista