

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

Bogotá D.C.,

Señora
ADRIANA BARRAGÁN
aximenabarragan1@gmail.com
 Carrera 8 No. 53 – 53
 Tunja, Boyacá.

	
1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 1 9 0 7 2	
Al responder por favor cite este número 13002024E2019072	
Fecha Radicado: 2024-05-29 11:26:45	
Código de Verificación: 0b4ff	Folios: 7
Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

ASUNTO: Respuesta a solicitud – Radicado No. 2024E1008604 del 21 de febrero de 2024

Respetada señora Barragán,

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. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Una vez revisados los pronunciamientos emitidos con anterioridad por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentran los radicados No. 13002022E2020732 del 29 de noviembre de 2022 y No. 13002023E2000622 del 13 de enero de 2023, relacionados con la temática consultada.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

De manera general se debe aclarar que los permisos, concesiones y autorizaciones y licencias ambientales conforme al marco regulatorio ambiental vigente, entre estos, el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015, en sus diferentes disposiciones tratan las generalidades y requisitos para solicitar estos permisos ante las autoridades ambientales competentes según corresponda.

En ese sentido, el Decreto Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”, en el Título V, consagra “DE LOS MODOS DE ADQUIRIR EL DERECHO A USAR LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES DE DOMINIO PÚBLICO”.

De manera específica el artículo 51° indica: “El derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación.”

Frente a los permisos y concesiones, esta norma señala:

“ARTÍCULO 54.- Podrá concederse permiso para el uso temporal de partes delimitadas de recursos naturales renovables de dominio público.”

“ARTÍCULO 59.- Las concesiones se otorgarán en los casos expresamente previstos por la ley, y se regularán por las normas del presente capítulo, sin perjuicio de las especiales que para cada recurso se contemplan.”

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

Seguidamente, y trasladando las referencias al Decreto 1076 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.*”, se consagra detenidamente los requisitos para adelantar cada uno de los trámites de los diferentes permisos ambientales, concesiones y licencias ambientales, así como el contenido del acto administrativo por medio del cual se otorga o niega el trámite solicitado ante la autoridad ambiental correspondiente.

A manera de ejemplo, se citan en este caso el artículo 2.2.1.1.7.8. relacionado con el contenido de la resolución del trámite de aprovechamiento forestal:

*“(…) **ARTÍCULO 2.2.1.1.7.8. Contenido de la resolución.** El aprovechamiento forestal o de productos de la flora silvestre se otorgará mediante resolución motivada, la cual contendrá como mínimo lo siguiente:*

a) Nombre e identificación del usuario;

b) Ubicación geográfica del predio, determinando sus linderos mediante límites arcifinios o mediante azimutes y distancias;

c) Extensión de la superficie a aprovechar; ...”

(Subraya fuera de texto original)

Teniendo en cuenta estos ejemplos, que se pueden encontrar igualmente plasmados para otro tipo de permisos, concesiones e incluso para el trámite de licenciamiento ambiental, es posible determinar que este tipo de actuaciones son de las denominadas “*INTUITU PERSONAE*”; expresión latina que significa “PERSONAL” y que hace alusión a aquellos actos o contratos que se celebran en razón de las características o consideraciones propias de una persona; por lo cual, las obligaciones derivadas de estos no podrán ejecutarse por otra.

De otra parte, el artículo 338 de la Constitución Política, en su inciso segundo dispone que, a través de la ley, las ordenanzas y los acuerdos las autoridades pueden fijar 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. De igual forma, es por medio de la ley, las ordenanzas o los acuerdos, que se establecerá el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.

Con la finalidad de racionalizar el gasto público, se expidió la Ley 344 de 1996, la cual en su artículo 28, faculta a las autoridades ambientales a cobrar por 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. Lo dispuesto en dicha norma, fue modificado por la Ley 633 de 2000, por la cual se dicta disposiciones en materia tributaria, tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

Con relación a la tarifa de las licencias ambientales y otros instrumentos de control y manejo ambiental, el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, modificatorio del artículo 28 de la Ley 344 de 1996, dispone que 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 fija adicionalmente los topes de las tarifas que se cobran por concepto de la prestación de los servicios de evaluación y de los servicios de seguimiento ambiental.

En cuanto al control y seguimiento de los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, en el párrafo primero del artículo 40 del Decreto 2041 de 2014, compilado en el artículo 2.2.2.3.9.1 del

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

Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, se estipula que la autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas, textualmente la norma indica:

*“(…) **ARTÍCULO 2.2.2.3.9.1. Control y seguimiento.** Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o plan de manejo ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:*

1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1 %, si aplican.

2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.

4. Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.

5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la licencia ambiental.

6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.

7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.

8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la licencia ambiental o plan de manejo ambiental.

Frente a los proyectos que pretendan iniciar su fase de construcción, de acuerdo con su naturaleza, la autoridad ambiental deberá realizar una primera visita de seguimiento al proyecto en un tiempo no mayor a dos (2) meses después del inicio de actividades de construcción.

9. Allegados los Informes de Cumplimiento Ambiental (ICAs) la autoridad ambiental competente deberá pronunciarse sobre los mismos en un término no mayor a tres (3) meses.

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

PARÁGRAFO 1. La autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o estableció el plan de manejo ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente párrafo las autoridades ambientales deberán procurar por fortalecer su capacidad técnica, administrativa y operativa.

PARÁGRAFO 2. Las entidades científicas adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible podrán dar apoyo al seguimiento y control de los proyectos por solicitud de la autoridad ambiental competente.

PARÁGRAFO 3. Cuando, el proyecto, obra o actividad, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1185 de 2008 hubiese presentado un Plan de Manejo Arqueológico, el control y seguimiento de las actividades descritas en este será responsabilidad del Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

(Decreto 2041 de 2014, art.40) (...).

III. ASUNTO PARA TRATAR:

La Señora ADRIANA BARRAGÁN, solicitó a este Ministerio, la emisión de una respuesta en relación con las siguientes preguntas:

“(...)

1. Cuando, encontrándose vigente el permiso, concesión y/o licencia, el titular de alguno de los referidos trámites HAYA FALLECIDO, ¿la Autoridad Ambiental puede simplemente archivar el respectivo expediente, sin verificar qué ocurrió con las obligaciones que le habían sido impuestas?

En el evento en que se determine que sí hubo incumplimiento de las obligaciones impuestas al titular fallecido, ¿Cómo se debe proceder si el llamado a responder por las mismas está muerto?

2. Cuando alguno de los trámites en mención se encuentra VENCIDO, es decir, que el término de duración del mismo ha finalizado, ¿la Autoridad Ambiental puede declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo de otorgamiento del permiso o concesión y proceder al archivo del respectivo expediente, o previo a ello debe realizar seguimiento a las obligaciones impuestas?

En caso que (sic) se determine que existen obligaciones incumplidas, como debe proceder la Autoridad Ambiental si el trámite está vencido.

3. ¿Se puede realizar el cobro por concepto de servicios de seguimiento, respecto de un trámite permisionario que se encuentra vencido? (...).

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Para hacer una breve introducción con relación a la consulta recibida, este concepto, se centrará en:

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

(i) Titularidad de las obligaciones impuestas a través de permisos, concesiones y licencias ambientales - Ley 1333 de 2009 y,

(ii) Cobro por servicios de seguimiento.

1. Titularidad de las obligaciones impuestas a través de permisos, concesiones y licencias ambientales - Ley 1333 de 2009

Consideran entonces lo mencionado en el acápite de antecedentes jurídicos, donde se indicó que los actos administrativos que otorgan permisos, concesiones y licencias ambientales son actuaciones de las denominadas "INTUITU PERSONAE", entendidas éstas como dirigidas a una persona en particular y, por tanto, dicha actuación no puede ser sustituida por cualquier otra para cumplir con esa obligación.

La regla mencionada trae una excepción, igualmente contenido en la normativa ambiental vigente, a través de la figura que permite realizar cesión del permiso, concesión o licencia ante la autoridad que la otorgó. En ese sentido, este trámite requiere la aceptación voluntaria del titular inicial del instrumento.

En ese marco, las obligaciones impuestas a través del acto administrativo son dirigidas específicamente al titular del permiso; obligaciones a las cuales se les hace seguimiento específico y sobre las cuales puede recaer un proceso sancionatorio ambiental tal como se explica a continuación.

De acuerdo con la Ley 1333 de 2009, el Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Esta norma, contempla en su artículo 9°, las causales de cesación del procedimiento sancionatorio, dentro de las cuales se encuentra la muerte del investigado cuando se trate de una persona natural; sin embargo, se menciona que el procedimiento ha de continuar frente a los otros investigados si los hubiere.

Lo anterior indica, que los procesos sancionatorios, al igual que los permisos, concesiones y licencias ambientales otorgadas, recaen sobre una persona determinada, generalmente sobre el titular del instrumento ambiental determinado y sobre el cual se investigan posibles conductas que vulneren los recursos naturales.

Es así como ante la muerte del titular del instrumento ambiental, y ante la verificación del cumplimiento de las obligaciones impuestas en éste, así como en caso de existir un posible proceso sancionatorio frente a las mismas, desaparece uno de los sustentos fácticos que dio origen a cada uno de los procesos según se realice el análisis.

En conclusión, cuando se otorga un permiso, autorización, concesión, licencia ambiental a determinada persona y, en caso de fallecer su titular, se tendrá que realizar una petición ante la autoridad ambiental competente para que analice, evalúe y decida si es viable el cambio del titular de estos modos de acceso a los recursos naturales renovables y al medio ambiente, al igual que, la licencia ambiental, a través de los cuales la autoridad ambiental ha permitido la ejecución de los proyectos, obras y actividades.

2. Cobro por servicios de seguimiento

Tal y como se indicó en el acápite anterior, el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, facultó a las autoridades ambientales para cobrar los servicios de evaluación y seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental, establecidos

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

en la ley o los reglamentos, definiendo el sistema y método de cálculo aplicable para fijar las tarifas correspondientes a dichos servicios.

En ese orden de ideas, la autoridad ambiental que otorgó la licencia ambiental o el plan de manejo, permisos, concesiones o cualquier instrumento ambiental, es la llamada a efectuar el cobro por concepto de los servicios de seguimiento y control ambiental, a la persona titular del respectivo instrumento. Por tanto, ha de entenderse que la Autoridad Ambiental competente del instrumento, lo es también para efectuar los respectivos cobros derivados de la función de seguimiento y control que le asiste por mandato legal.

A su interrogante de "(...) ¿se puede realizar el cobro por concepto de servicios de seguimiento, respecto de un trámite permisionario que se encuentra vencido? (...)", es pertinente indicar que la autoridad ambiental en el ejercicio de su competencia de regular el cobro por los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento de los instrumentos de control y manejo ambiental debe definir el procedimiento de liquidación de los servicios, escala de tarifas, reliquidación del servicio, devolución de pagos, aplicación de criterios, métodos de cálculo, entre otros aspectos. Igualmente, el acto administrativo mediante el cual se haya otorgado el instrumento ambiental en concreto establecerá el cumplimiento y tiempo del cobro de los servicios de evaluación y seguimiento que ha definido la correspondiente autoridad.

En consecuencia, si el acto administrativo que otorgó el permiso o el instrumento ambiental al disponer el término de vigencia del mismo, éste se encuentra vencido y no fue objeto de renovación ante la autoridad ambiental, surte la misma consecuencia para el cobro por servicio de seguimiento y control que efectúa la autoridad ambiental sobre el titular del instrumento; es decir, al perder vigencia el instrumento ambiental, la función de seguimiento y control de dicho instrumento que realiza la autoridad ambiental competente finaliza, teniendo en cuenta que el único propósito de dicho cobro son los servicios realizados por la autoridad para el seguimiento y control del instrumento y el cumplimiento de la normatividad ambiental durante su vigencia.

Finalmente, si es de su interés, la invitamos a que se acerque a la autoridad ambiental del territorio que haya otorgado el permiso o instrumento ambiental para que le informen sobre el estado de vigencia de este y los cobros por servicio de seguimiento que se hayan efectuado durante la vigencia del mismo a su titular.

V. CONCLUSIONES

De lo expuesto en el presente documento se puede concluir lo siguiente:

1. Ante el fallecimiento del titular de un permiso, concesión o licencia ambiental, se tendrá que realizar una petición ante la autoridad ambiental competente para que analice, evalúe y decida si es viable el cambio del titular de estos modos de acceso a los recursos naturales renovables y al medio ambiente.
2. En caso de estar activo un proceso sancionatorio ambiental, en etapa de indagación, se debe aplicar el artículo 9° de la Ley 1333 de 2009, sobre las causales de cesación del procedimiento sancionatorio.
3. El artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, facultó a las autoridades ambientales para cobrar los servicios de evaluación y seguimiento de la licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental, establecidos en la ley o los reglamentos, definiendo el sistema y método de cálculo aplicable para fijar las tarifas correspondientes a dichos servicios. En ese orden, cada autoridad ambiental debe definir el procedimiento de liquidación de los servicios, escala de tarifas, reliquidación del servicio, devolución de pagos, aplicación de criterios, métodos de cálculo, entre otros aspectos.

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

4. Si el término de vigencia del permiso o el instrumento ambiental se encuentra vencido y no fue objeto de renovación ante la autoridad ambiental, surte la misma consecuencia para el cobro por servicio de seguimiento y control que efectúa dicha autoridad sobre el titular del instrumento; es decir, al perder vigencia el instrumento ambiental, la función de seguimiento y control de dicho instrumento que realiza la autoridad ambiental competente finaliza, teniendo en cuenta que el único propósito del cobro de los servicios realizados por la autoridad son en razón al seguimiento y control que ésta realiza sobre el instrumento para verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental durante su vigencia.

El presente concepto se expide a solicitud de la señora ADRIANA BARRAGÁN, con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, 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: Paola Andrea Yáñez Quintero – Abogada Contratista Grupo Conceptos OAJ

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández - Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ.

