

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

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor cite este número <b>13002024E2023981</b>	
	Fecha Radicado: <b>2024-07-04 10:42:24</b>	
	Código de Verificación: <b>f499c</b>	Folios: <b>6</b>
	Radicador: <b>Ventanilla Minambiente</b>	
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor:  
**FABIÁN ANDRÉS BAQUERO HERNÁNDEZ**  
 Abogado  
 Notificación electrónica: [baquero4@gmail.com](mailto:baquero4@gmail.com)  
 Ciudad

**ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO.** Solicitud de concesión de aguas y paz y salvo. Radicado No. 2024E1026173.

**Respetado abogado Baquero:**

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

Sin antecedentes en la materia objeto de consulta.

#### II. ASUNTO A TRATAR:

*“ ¿Una CAR puede negar una solicitud de autorización de una concesión de aguas superficiales, cuando el municipio solicitante tenga multas pendientes de pago? Es decir que se exija por cuante de la CAR un paz y salvo por todo concepto (visitas de control y seguimiento y tasas de uso de agua).”*

#### III. ANTECEDENTES JURIDICOS

La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH), expedida en el 2010 por este ente rector, señala las directrices unificadas para el manejo agua en el país, que además de apuntar a resolver la actual problemática del recurso, propenden por el uso eficiente del recurso, su preservación y control de la contaminación hídrica, considerando y armonizando los aspectos sociales, económicos y ambientales que inciden en dicha gestión, como una riqueza natural para el bienestar de las generaciones futuras de los colombianos.

Para lograr tales objetivos, se parte de la concepción de que el agua es un bien natural de uso público administrado por el Estado a través de las autoridades ambientales y se reconoce además el carácter estratégico del agua para todos los sectores sociales, económicos y culturales del país. Por lo tanto, esta política resulta ser transversal para otras esferas de la acción pública y para los diversos usuarios en todas las regiones del país.

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

Ahora bien, bajo el mismo concepto de que el agua es un bien natural de uso público, el artículo 51 del Decreto-Ley 2811 de 1974<sup>1</sup> estipuló que “El derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación”; el artículo 52 ídem establece de forma clara que “Los particulares pueden solicitar el otorgamiento del uso de cualquier recurso natural renovable de dominio público, salvo las excepciones legales o cuando estuviere reservado para un fin especial u otorgado a otra persona, (...), o cuando, por decisión fundada en conceptos técnicos, se hubiere declarado que el recurso no puede ser objeto de nuevos aprovechamientos. (...)” y el artículo 59 señala que “Las concesiones se otorgarán en los casos expresamente previstos por la ley, y se regularan por las normas del presente capítulo, sin perjuicio de las especiales que para cada recurso se contemplan.”

Ahora bien, el artículo 89 ídem, determina que “La concesión de un aprovechamiento de aguas estará sujeta a las disponibilidades del recurso (...)” y para su solicitud y otorgamiento, se debe cumplir lo dispuesto en los artículos 2.2.3.2.9.1 y 2.2.3.2.9.2 del Decreto 1076 de 2016<sup>2</sup>, que disponen lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2.2.3.2.9.1. SOLICITUD DE CONCESIÓN. Las personas naturales o jurídicas y las entidades gubernamentales que deseen aprovechar aguas para usos diferentes de aquellos que se ejercen por ministerio de la ley requieren concesión, para lo cual deberán dirigir una solicitud a la Autoridad Ambiental competente en la cual expresen:*

*a) Nombre y apellidos del solicitante, documentos de identidad, domicilio y nacionalidad. Si se trata de una persona jurídica, pública o privada, se indicará su razón social, domicilio, los documentos relativos a su constitución, nombre y dirección de su representante legal;*

*b) Nombre de la fuente de donde se pretende hacer la derivación, o donde se desea usar el agua;*

*c) Nombre del predio o predios, municipios o comunidades que se van a beneficiar, y su jurisdicción;*

*d) Información sobre la destinación que se le dará al agua;*

*e) Cantidad de agua que se desea utilizar en litros por segundo;*

*f) Información sobre los sistemas que se adoptarán para la captación, derivación, conducción, restitución de sobrantes, distribución y drenaje, y sobre las inversiones, cuantía de las mismas y término en el cual se van a realizar;*

*g) Informar si se requiere establecimiento de servidumbre para el aprovechamiento del agua o para la construcción de las obras proyectadas;*

*h) Término por el cual se solicita la concesión;*

*i) Extensión y clase de cultivos que se van a regar;*

*j) Los datos previstos en la sección 10 de este capítulo para concesiones con características especiales;*

*(Decreto 1541 de 1978, artículo 54)”.*

*“ARTÍCULO 2.2.3.2.9.2. ANEXOS A LA SOLICITUD. Con la solicitud se debe allegar:*

<sup>1</sup> “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”

<sup>2</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

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

- a) Los documentos que acrediten la personería del solicitante;
  - b) Autorización del propietario o poseedor cuando el solicitante sea mero tenedor, y
  - c) Certificado actualizado expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados sobre la propiedad del inmueble, o la prueba adecuada de la posesión o tenencia.
- (Decreto 1541 de 1978, artículo 55)".

Además de lo anterior, el artículo 133 del citado Decreto Ley determina:

"ARTÍCULO 1333.- Los usuarios están obligados a:

- a.- Aprovechar las aguas con eficiencia y economía en el lugar y para el objeto previsto en la resolución de concesión, empleando sistemas técnicos de aprovechamiento;
- b.- No utilizar mayor cantidad de aguas que la otorgada;
- c.- Construir y mantener instalaciones y obras hidráulicas en condiciones adecuadas;
- d.- Evitar que las aguas que deriven de una corriente o depósito se derramen o salgan de las obras que las deben contener;
- e.- Contribuir proporcionalmente a la conservación de las estructuras hidráulicas, caminos de vigilancia y demás obras e instalaciones comunes;
- f.- Permitir la vigilancia e inspección y suministrar los datos sobre el uso de las aguas".

Por su parte, para la evaluación de una solicitud de concesión o para la modificación o seguimiento de una ya otorgada, es imperativo señalar que el numeral 13 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993<sup>3</sup> determinó que les corresponde a las autoridades ambientales recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasa, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y fijar su monto en el territorio de su jurisdicción y para tal efecto, la Resolución MAVDT 1280 de 2010<sup>4</sup>, definió la escala tarifaria para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambiental para proyectos cuyo valor sea inferior a 2115 SMMV.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> "Por la cual se establece la escala tarifaria para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambiental para proyectos cuyo valor sea inferior a 2.115 smmv y se adopta la tabla única para la aplicación de los criterios definidos en el sistema y método definido en el artículo 96 de la Ley 633 para la liquidación de la tarifa"

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

Finalmente, es imperativo indicar que el Decreto-ley 2106 de 2019<sup>5</sup> determina lo siguiente:

*“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. (...).”* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

#### IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

El Decreto-Ley 2811 de 1974 estipuló que los particulares pueden solicitar el otorgamiento del uso de cualquier recurso natural renovable de dominio público, salvo las excepciones legales (art. 52) y que salvo disposiciones especiales, solo puede hacerse uso de las aguas en virtud de concesión” (Art.88); determina además, que la concesión de un aprovechamiento de aguas estará sujeta a las disponibilidades del recurso y a las necesidades que imponga el objeto para el cual se destine” (Art. 89) y establece en el artículo 133, las obligaciones a las cuales se encuentran sometidos los usuarios del recurso.

Ahora bien, en el marco de lo dispuesto por el Decreto-Ley 2811 de 1974, el artículo 2.2.3.2.7.1. del Decreto 1076 de 2015 señala los casos en que se requiere concesión para obtener el derecho al aprovechamiento de las aguas (...)” y en los artículos 2.2.3.2.9.1 y 2.2.3.2.9.2, se establecen los requisitos que deben cumplir los solicitantes de una concesión.

De las anteriores disposiciones corresponde resaltar que ninguna de ellas faculta a las autoridades ambientales competentes a no tramitar una solicitud de concesión de aguas superficiales, cuando un usuario del recurso hídrico (municipio), en calidad de solicitante, tenga multas pendientes de pago, ni autoriza a dichas autoridades a que el usuario presente paz y salvos por todo concepto (visitas de control y seguimiento y tasas de uso de agua), como requisito para poder iniciar el referido trámite.

Adicionalmente, en el marco de las funciones otorgadas por la ley 99 de 1993, a las Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras, se encuentran las siguientes:

*Artículo 31, numeral 12: “Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconducto”*

*Artículo 31, numeral 13: “Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente; (Subrayado fuera de texto)”*

<sup>5</sup> Por el cual se dictan normas para simplificar, suprimir y reformar trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la administración pública.

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

En materia de gestión integral del recurso hídrico, la Ley 1450 de 2011<sup>6</sup> en su artículo 215 le otorga a las autoridades ambientales las siguientes funciones:

*“COMPETENCIA DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES Y DE DESARROLLO SOSTENIBLE, DE LOS GRANDES CENTROS URBANOS Y DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS AMBIENTALES EN GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO. La Gestión Integral del Recurso Hídrico - GIRH en relación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales implica en su área de jurisdicción:*

- a) El ordenamiento del recurso hídrico, el establecimiento por rigor subsidiario, de normas de calidad para el uso del agua y los límites permisibles para la descarga de vertimientos;
  - b) El otorgamiento de concesiones de aguas, la reglamentación de los usos del agua, el otorgamiento de los permisos de vertimiento y la reglamentación de los vertimientos;
  - c) Fijar y recaudar conforme a la ley, las tasas, contribuciones y multas por concepto del uso y aprovechamiento del recurso hídrico;
  - d) La evaluación, control y seguimiento ambiental de la calidad del recurso hídrico, de los usos del agua y de los vertimientos;
  - e) La imposición y ejecución de las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley;
  - f) La formulación, ejecución y cofinanciación de programas y proyectos de recuperación, restauración, rehabilitación y conservación del recurso hídrico y de los ecosistemas que intervienen en su regulación;
  - g) Formulación y ejecución de los proyectos de cultura del agua;
  - h) Requerimiento y seguimiento a los Planes de Uso Eficiente y Ahorro del Agua;
  - i) Las demás que en este marco establezca el Gobierno Nacional.
- (...)”

Ni la Ley 99 de 1993, ni la Ley 1450 de 2011, tampoco facultan a las autoridades ambientales competentes a no tramitar o una solicitud de concesión de aguas superficiales, cuando un usuario del recurso hídrico (municipio), en calidad de solicitante, tenga multas pendientes de pago, ni autoriza a dichas autoridades a que el usuario presente paz y salvos por todo concepto (visitas de control y seguimiento y tasas de uso de agua), como requisito para poder iniciar el referido trámite.

En igual sentido que lo anterior, la Ley 1333 de 2009<sup>7</sup>, más allá de la obligación de reportar en el Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA– (artículo 57), el tipo de falta por la que se le sancionó, lugar de ocurrencia de los hechos, sanción aplicada, fecha en que queda ejecutoriado el acto administrativo que impone la sanción y el número, autoridad ambiental que adelantó la investigación y fecha de ejecución o cumplimiento de la sanción, el nombre e identificación del infractor y en caso de ser un persona jurídica aparecerá el nombre de la empresa, NIT y el nombre e identificación del representante legal, no faculta a las autoridades a no iniciar nuevos trámites ambientales en favor de un usuario que resultó infractor y no ha realizado el pago de la respectiva multa.

Sumado a lo anterior, la Ley 633 de 2000<sup>8</sup> dispone 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.*

<sup>6</sup> Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

<sup>7</sup> Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones

<sup>8</sup> 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.

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

De tal manera que la citada norma, solo autoriza a las autoridades ambientales a cobrar por los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambiental, sin que se les faculte a no tramitar una solicitud de concesión de aguas superficiales, cuando un usuario del recurso hídrico (municipio), en calidad de solicitante, tenga multas pendientes de pago, ni autoriza a dichas autoridades a que el usuario presente paz y salvos por todo concepto (visitas de control y seguimiento y tasas de uso de agua), como requisito para poder iniciar el referido trámite.

En consonancia con lo expuesto, es oportuno indicar que, el artículo 125 del Decreto-Ley 2106 de 2019, determina que las autoridades ambientales no podrán exigir requisitos adicionales a los previstos en el Decreto Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y demás disposiciones reglamentarias en materia ambiental, por ende no les es plausible exigirle a sus usuarios la presentación de paz y salvos por todo concepto (visitas de control y seguimiento y tasas de uso de agua), como requisito para poder iniciar el referido trámite

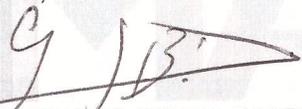
Se recuerda que el ordenamiento jurídico ha dispuesto de diferentes mecanismos administrativos o judiciales a efectos de que las autoridades ambientales hagan valer sus derechos o pretensiones patrimoniales, cuando a ello haya lugar, y así mismo se recuerda, que de ser procedente, el usuario de la autoridad ambiental o el ciudadano que bien lo considere, se encuentra facultado para acudir ante tales instancias competentes, cuando las autoridades administrativas no estén actuando conforme a derecho.

## V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a cada una de las conclusiones plasmadas anteriormente.

El presente concepto se expide a solicitud señor **FABIÁN ANDRÉS BAQUERO HERNÁNDEZ** 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,

  
**GERMÁN RICARDO SIERRA BARRERA**  
 Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Proyectó: Héctor Abel Castellanos Pérez- Contratista Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales  
 Revisó: Emma Judith Salamanca Guauque – Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales