

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

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 2 8 9 7 5	
	Al responder por favor cite este número 13002024E2028975	
	Fecha Radicado: 2024-07-31 11:57:36	
	Código de Verificación: 0844a	Folios: 7
Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0	
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Doctor:

DIEGO JAVIER MESA INFANTE

Jefe Oficina Participación y Cultural Ambiental

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÀ - CORPÒBOYACÀ

Correo electrónico: corpoboyaca@corpoboyaca.gov.co / ousuario@corpoboyaca.gov.co

ASUNTO: solicitud de concepto jurídico sobre inversión Aula Móvil Educativa Ambiental. Radicado No. 2024E1032601

Respetada doctora Adriana Margarita:

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-Ley 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 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:

“(...) La inquietud radica en las fuentes de financiación previstas para este proyecto, las cuales incluyen:

- Sobretasa Ambiental,
- Tasas Retributivas,
- Multas,
- Sanciones,
- Intereses de Mora.

Reitero respetuosamente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, un concepto que determine la viabilidad de destinar estos recursos para la compra de Aula Móvil Educativa Ambiental. (...).”

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Concepto No. 8140-E2-2013 -3362 de 2013.

Concepto No. 1300-E2-2020-06211300 de 2020.

Concepto No. 13002023E3011769 DE 2023

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

Ley 99 de 1993, artículo 42, 44.

Decreto 1076 de 2015, artículos 2.2.9.1.1.7.; 2.2.9.1.1.8

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

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Sea lo primero indicar que este Ministerio no se encuentra autorizado para pronunciarse sobre actuaciones realizadas por otras autoridades en el ejercicio de sus funciones administrativas ni evaluar ni emitir juicios sobre casos particulares ni concretos; así las cosas, nos limitaremos a señalar la destinación que la Ley le ha definido a cada una de las fuentes señaladas en su escrito a efectos de que la autoridad, con base en esta información, pueda adoptar una decisión ajustada a derecho.

1. Sobretasa Ambiental

Teniendo en cuenta el marco de su consulta, sobre la destinación del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, es pertinente traer a colación lo siguiente:

La Ley 99 de 1993, reguló el tema de la siguiente manera:

“Artículo 44º.- Porcentaje Ambiental de los Gravámenes a la Propiedad Inmueble. Modificado el art. 110, Ley 1151 de 2007. Establécese, en desarrollo de lo dispuesto por el inciso 2o. del artículo 317 de la Constitución Nacional, y con destino a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial, (...)

“(...)

“Dichos recursos se ejecutarán conforme a los planes ambientales regionales y municipales, de conformidad con las reglas establecidas por la presente Ley.

“Los recursos que transferirán los municipios y distritos a las Corporaciones Autónomas Regionales por concepto de dichos porcentajes ambientales y en los términos de que trata el numeral 1o. del artículo 46, deberán ser pagados a éstas por trimestres, a medida que la entidad territorial efectúe el recaudo y, excepcionalmente, por anualidades antes del 30 de marzo de cada año subsiguiente al período de recaudación.

“Las Corporaciones Autónomas Regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

“(...)

“Parágrafo 2º. El cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano del municipio, distrito, o área metropolitana donde haya sido recaudado el impuesto, cuando la población respectiva, dentro del área urbana, fuere superior a un millón de habitantes, exceptuando el megaproyecto del río Bogotá. Estos recursos se destinarán exclusivamente a inversión”. (Negrillas fuera de texto)

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

Por su parte, el Decreto 1076 de 2015¹, reglamenta el asunto de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 2.2.9.1.1.7. Conformidad con los planes ambientales. Las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible ejecutarán los recursos provenientes del porcentaje ambiental que le destinen los municipios y distritos, de conformidad con los planes ambientales regionales, distritales y municipales.

(Decreto 1339 de 1994, art.7) (Subrayado y negrilla fuera de texto)

“ARTÍCULO 2.2.9.1.1.8. Porcentaje para ciudades de más de 1.1000.000 de habitantes. Cuando se trate de ciudades con más de 1.000.000 de habitantes, de acuerdo con los datos del último censo registrado en el DANE, el cincuenta por ciento (50%) del producto correspondiente al porcentaje del impuesto predial a que se refiere el presente Capítulo, será destinado a exclusivamente a gastos de inversión ambiental.

(Decreto 1339 de 1994, art.8) (Subrayado y negrilla fuera de texto)

En el marco de lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado² conceptuó lo siguiente sobre el artículo 44 de la Ley 99 de 1993:

“Debe destacar que el precepto transcrito desarrolla el inciso 2° del artículo 317 de la Carta, en cuanto permite destinar una parte del impuesto predial para las actividades de protección y restauración del medio ambiente en su correspondiente municipio. (...) (Negrillas y subrayado fuera de texto)

Así las cosas, en el marco de su consulta y dentro de la generalidad y abstracción que le compete otorgar a este despacho, frente a las consultas que sean formuladas, se considera que las Corporaciones Autónomas Regionales, como sujetos activos, les corresponde **destinar** los recursos provenientes del porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble, **a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables**, de acuerdo con los planes ambientales regionales, municipales y distritales de los municipios y distritos del área de su jurisdicción, y sólo cuando la población dentro del área urbana del respectivo municipio y distrito, fuere superior a un millón de habitantes, el cincuenta por ciento (50%) del producto, se destinará a la gestión ambiental dentro del perímetro urbano, donde haya sido recaudado el impuesto.

Se recuerda que para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, existe una regla especial prevista en una norma legal posterior a la Ley 99 de 1993, esto es, el artículo 266 de la Ley 1753 de 2015³, que establece: **“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**

¹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. Consejero ponente: ENRIQUE JOSE. ARBOLEDA PERDOMO. Bogotá, D. C., doce (12) de mayo de dos mil cinco (2005). Radicación número: 1637. Actor: MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Referencia: COBRO COACTIVO. Imprescriptibilidad de las transferencias ambientales. Prescripción del cobro de las tasas retributivas. Intereses improcedencia de la condonación. CORPOBOYACA.

³ Dicha norma sigue vigente, teniendo en cuenta que no fue derogada por el artículo 336 de la Ley 1955 de 2019.

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

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”.

2. Tasas Retributivas

Los Ingresos Públicos pueden clasificarse en ordinarios y extraordinarios:

Los ingresos ordinarios son aquellos que con cierta regularidad ingresan al patrimonio público, entre ellos se clasifican, las rentas de dominio público, las tasas, los ingresos parafiscales y los impuestos.

Los extraordinarios son aquellos que ingresan de manera esporádica al patrimonio público. Entre éstos se encuentran los empréstitos y otro grupo disperso y poco significativo como pueden ser las herencias que recibe el Estado, las confiscaciones, etc.

De acuerdo con la terminología que utiliza el presupuesto nacional, los ingresos públicos se clasifican en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios incluyen el producto de los impuestos y los no tributarios incluyen las tasas y multas.

Por otra parte, es de tener en cuenta, que la Constitución Política de 1991, estableció que “...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...”.

La reiterada jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional ha señalado los siguientes conceptos⁴:

“Contribución

Expresión que comprende todas las cargas fiscales al patrimonio particular, sustentadas en la potestad tributaria del Estado”.

“Impuesto

El contribuyente está obligado a pagar el impuesto sin establecerse ninguna contraprestación específica por parte del Estado. No hay una relación do ut des, es decir, los impuestos representan la obligación para el contribuyente de hacer un pago, sin que exista una retribución particular por parte del Estado”.

⁴ Sentencia No. C-545/94

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

“Tasa

La O.E.A. y el B.I.D., al diseñar un modelo de Código Tributario Colombiano, describe la tasa así: “Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación”.

Según el profesor Abel Cruz Santos, *“...las tasas también llamadas derechos, provienen de servicios públicos que no obligan a los asociados; sólo los pagan las personas que los utilizan. Se consideran como un precio que cobra el Estado por el servicio prestado. Contrariamente a lo ocurrido con el Impuesto, que no supone para quien lo paga contraprestación de ninguna clase”.*

Como se advierte tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial existe uniformidad en cuanto al manejo del tema desde el punto de vista conceptual, esto es, que la tasa es un pago por un servicio prestado y que a diferencia del impuesto, la tasa tiene una destinación específica.

En la tasa existe una contraprestación, mientras que en el impuesto, no se está pagando un servicio específico o retribuyendo una prestación determinada.

En resumen de acuerdo al desarrollo doctrinal, jurisprudencial y legal, los elementos esenciales de la tasa son los siguientes:

1. Se crea mediante ley, ordenanza o acuerdo, según el caso.
2. Es un ingreso no tributario.
3. La cancela quien utiliza el servicio.
4. Tiene una destinación específica.

Los elementos enunciados, son parte esencial en la naturaleza de la tasa y se aplican a todos los casos (independientemente de la actividad y la norma específica que le sirve de sustento).

En materia ambiental, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política de 1991, el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, estableció el sistema y método de cálculo con base en el cual se fija la tarifa de las tasas retributivas, compensatorias y por uso del agua.

De la interpretación del artículo 42 de la citada Ley 99 de 1993, se concluye que la tasa retributiva se utiliza para remover la contaminación causada dentro de los límites permisibles establecidos en la ley, por quien utiliza el recurso hídrico para depositar en el desechos o desperdicios.

En concordancia con lo dispuesto en la norma legal, la Corte Constitucional mediante sentencia C-495 de 1996, previo análisis del artículo 42 ibídem, manifestó que la tasa retributiva, se estableció para *“...la remoción de la contaminación que no exceda los límites legales, producida por la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, por parte de personas jurídicas o naturales, 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 servicios, sean o no lucrativas”.*

Frente a la afirmación de algunos intervinientes dentro del proceso judicial, en cuanto a que no existía un servicio que retribuir o compensar en las tasas retributivas, por no existir señalamiento

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

expreso sobre el particular en el artículo 42, la Alta Corporación manifestó que “...el operador jurídico no puede partir de una interpretación estrictamente literal de la disposición, sino que es menester utilizar todos los elementos hermenéuticos para definir el espíritu de la norma respectiva, más si los problemas de interpretación se tornan insolubles, por la oscuridad invencible del texto legal que impide encontrar una aplicación razonable sobre los elementos esenciales de la contribución, habrá lugar a predicar su inconstitucionalidad”.

Ahora bien, en el caso de las tasas retributivas no se puede predicar la mencionada oscuridad invencible, pues a partir de un análisis sistemático y lógico, es claro que en la tasa retributiva se está retribuyendo el servicio de remoción de la contaminación producida por el sujeto pasivo, pues la conexión lógica entre el hecho gravado y la función de las autoridades públicas, constituidas como es sujeto activo de esta contribución que son las Corporaciones Autónomas Regionales, están orientadas constitucionalmente hacia la protección y el mantenimiento del medio ambiente, como lo señala claramente el artículo 79 de la Carta, así: “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial, importancia ecológica”.

Precisado lo anterior, basta agregar que mediante la Ley 1450 de 2011⁵, en el caso del recurso natural renovable “agua”, el legislador reiteró que las tasas retributivas y compensatorias **se destinarán a proyectos en inversión de descontaminación y monitoreo de la calidad del recurso respectivo.**

3. Intereses de Mora

Sobre este asunto corresponde indicar que existe un principio jurídico emanado del derecho romano el cual señala que lo “accessorium sequitur principale”, es decir, lo accesorio sigue la suerte de lo principal. El aludido principio se encuentra contenido en el Código Civil Colombiano (art. 738, 739) y ha tenido un gran desarrollo jurisprudencial en el país.

De tal forma y teniendo presente que los intereses forman parte del “capital”, este despacho considera, que los intereses moratorios que sean pagados con ocasión del incumplimiento del obligado, deben sumarse e invertirse conforme a la destinación fijada en la Ley, según la renta de que se trate.

4. La multa como sanción

Respecto a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y el valor que los infractores pagan a título de multa, corresponde indicar, que en el marco de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 99 de 1993, es una renta propia de la respectiva autoridad ambiental y la norma no le estableció una destinación específica, por ende, se considera que con dicha renta, la autoridad puede utilizarla bajo su libre albedrío, sin embargo, en aras de garantizar el medio ambiente sano, la autoridad debería invertir tales recursos o por lo menos una parte importante de los mismos, en la restauración de los recursos naturales que se vieron afectados por la conducta del infractor.

⁵ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014

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

V. CONCLUSIONES

En el marco del régimen jurídico expuesto, le compete a la respectiva autoridad ambiental, tener presente la destinación específica de algunas de sus rentas, y verificar en caso de que no sean de destinación específica las reglas de inversión que el marco jurídico ha fijado para las mismas, como lo expuesto en párrafos precedentes para la sobretasa ambiental, velando en todo caso porque no se desnaturalice el fin del recurso conforme la fuente por la cual se tiene o del cual se derivan. En ese orden será la autoridad ambiental quien tendrá que valorar y justificar si un proyecto obra o actividad a realizar en el marco de su gestión, cumple los presupuestos normativos definidos para las rentas legales, y en caso de no contar con destinación especificar velar porque se cumplen los objetivos y finalidades de estos.

El presente concepto se expide a solicitud del doctor **DIEGO JAVIER MESA INFANTE**, Jefe Oficina Participación y Cultural Ambiental de la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÀ – CORPÒBOYACÁ** 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 ORTEGON

Jefe Oficina Asesora Jurídica

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

