

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.,

		
	Al responder por favor cite este número 13002024E2031925	
	Fecha Radicado: 2024-08-20 12:12:57	
	Código de Verificación: b189a	Folios: 11
	Radicador: Ventanilla Minambiente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Doctor
RODRIGO ELIAS NEGRETE MONTES
 Director
 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA
 Carrera 13 A No. 34 – 72 Bogotá
 Ciudad

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Cobro por parte de la ANLA del Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica (CEPD) y Visto Bueno por Protocolo de Montreal.
 Radicado No.12024E1028445 del 7 de junio de 2024, recibido en la OAJ el 17 de junio de 2024.

Respetado doctor Negrete:

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.

1. ASUNTO A TRATAR:

La ANLA presenta las siguientes inquietudes:

“1. ¿Es el Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica (CEPD) y Visto Bueno por Protocolo de Montreal uno de los instrumentos de control y manejo ambiental a que se refiere la norma?”

2. ¿De ser así, es el Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica (CEPD) y Visto Bueno por Protocolo de Montreal susceptible de cobro?”

3. ¿La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA debe establecer una tarifa para el cobro de este instrumento?”

2. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

La Oficina Asesora Jurídica – OAJ no ha emitido conceptos sobre el asunto.

3. ANTECEDENTES JURIDICOS

➤ CONSTITUCIÓN POLÍTICA

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

“ARTICULO 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.”

- **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”.

“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.*

Los costos por concepto de cobro de los citados servicios que sean cobrados por el Ministerio del Medio Ambiente entrarán a una subcuenta especial del Fonam y serán utilizados para sufragar los costos de evaluación y seguimiento en que deba incurrir el Ministerio para la prestación de estos servicios.

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución Nacional para la fijación de las tarifas que se autorizan en este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente y las autoridades ambientales aplicarán el sistema que se describe a continuación.

(...)” (Subrayado fuera de texto).

- **DECRETO – LEY 3573 DE 2011** - Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- y se dictan otras disposiciones.

“ARTÍCULO 3. Funciones. *La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- cumplirá, las siguientes funciones:*

1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.

2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.

(...)”

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

- **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”

“ARTÍCULO 7o. 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 deberán 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.” (Subrayado fuera de texto).

- **LEY 1955 DE 2019** Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad

ARTÍCULO 49. CÁLCULO DE VALORES EN UVT. A partir del 1 de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario - UVT. En adelante, las actualizaciones de estos valores también se harán con base en el valor de la UVT vigente.

PARÁGRAFO. Los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, que se encuentren ejecutoriados con anterioridad al 1 de enero de 2020 se mantendrán determinados en SMMLV.

- **DECRETO 1076 DE 2015** “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”

“ARTÍCULO 2.2.5.1.8.2 Certificación del cumplimiento de normas de emisión para vehículos automotores. Para la importación de vehículos automotores CBU (Completed Built Up) y de material CKD (Completed KnockDown) para el ensamble de vehículos el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, exigirá a los importadores la presentación del formulario de registro de importación, acompañado del Certificado de Emisiones por Prueba Dinámica el cual deberá contar con el visto bueno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para obtener el visto bueno respectivo, los importadores allegarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dicho certificado, que deberá acreditar entre otros aspectos, que los vehículos automotores que se importen o ensamben, cumplen con las normas de emisión por peso vehicular establecidas por este Ministerio. Los requisitos y condiciones del mismo, serán determinados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (Modificado por el Decreto 1228 de 1997, artículo 1º).

Para la importación de vehículos diesel se requerirá certificación de que cumplen con las normas sobre emisiones, opacidad y turbo carga, establecidas en el presente Decreto. La importación de vehículos diesel con carrocería, requerirá certificación de que la orientación y especificaciones del tubo de escape cumplen con las normas.

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

Para la circulación de vehículos automotores se requerirá además una certificación del cumplimiento de las normas de emisión en condiciones de marcha mínima o ralentí y de opacidad, según los procedimientos y normas que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establezca.

La autoridad ambiental competente y las autoridades de policía podrán exigir dichas certificaciones para los efectos de control de la contaminación.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los requisitos y certificaciones a que estarán sujetos los vehículos y demás fuentes móviles, sean importados o de fabricación nacional, en relación con el cumplimiento de normas sobre emisiones de sustancias sometidas a los controles del Protocolo de Montreal.”

“ARTÍCULO 2.2.5.1.8.3. Evaluación de emisiones de vehículos automotores. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante resolución, establecerá los mecanismos para la evaluación de los niveles de contaminantes emitidos por los vehículos automotores en circulación, procedimiento que será dado a conocer al público en forma oportuna.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los requisitos técnicos y condiciones que deberán cumplir los centros de diagnóstico oficiales o particulares para efectuar la verificación de emisiones de fuentes móviles. Dichos centros deberán contar con la dotación completa de los aparatos de medición y diagnóstico ambiental exigidos, en correcto estado de funcionamiento, y con personal capacitado para su operación, en la fecha, que mediante resolución, establezca el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La evaluación de los contaminantes emitidos por las fuentes móviles, se iniciará en la fecha que fije el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La evaluación de los contaminantes se efectuará anualmente y será requisito indispensable para el otorgamiento del certificado de movilización.”

- **DECRETO 4149 de 2004** Por el cual se racionalizan algunos trámites y procedimientos de comercio exterior, se crea la Ventanilla Unica de Comercio Exterior y se dictan otras disposiciones

“Artículo 1. Ventanilla Unica de Comercio Exterior. A más tardar el 30 de junio de 2005, el Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento la “Ventanilla Unica de Comercio Exterior”, administrada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y soportada en medios electrónicos, por medio de la cual las entidades administrativas relacionadas con esta materia compartirán la información pertinente y los usuarios realizarán las siguientes actividades:

a) Tramitar las autorizaciones, permisos, certificaciones o vistos buenos previos que exigen las diferentes entidades competentes para la realización de las operaciones específicas de exportación e importación, y

b) Consultar información relacionada con los procedimientos previos a la importación y exportación.

Las entidades administrativas que intervienen en las operaciones de comercio exterior deberán implementar los mecanismos electrónicos que permitan suministrar, recibir, consultar y compartir la información pertinente en la Ventanilla Unica de Comercio Exterior, en red y en línea, los cuales deberán estar operando integralmente a más tardar el 30 de junio de 2005.

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

Los recaudos legalmente establecidos que se efectúen por concepto de las autorizaciones, permisos, certificaciones o vistos buenos previos de las diferentes entidades administrativas para la realización de las operaciones de comercio exterior, se llevarán a cabo a través del pago electrónico con que contará la Ventanilla Unica de Comercio Exterior.”

- **RESOLUCION 762 DE 2022** - Por la cual se reglamentan los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres, se reglamentan los artículos 2.2.5.1.6.1, 2.2.5.1.8.2 y 2.2.5.1.8.3 del Decreto 1076 de 2015 y se adoptan otras disposiciones.

“Artículo 5. Procedimiento para obtener el Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica (CEPD) y Visto Bueno por Protocolo de Montreal. El fabricante, ensamblador o importador de fuentes móviles terrestres al territorio nacional, deberá obtener el Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica (CEPD) y el Visto Bueno por Protocolo de Montreal.

Para tal efecto se presentará ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o quien haga sus veces, el formato definido en el anexo 2, junto con la totalidad del reporte técnico de la prueba o ensayo y los demás documentos y certificaciones del fabricante que sean requeridos para el trámite, de acuerdo con lo establecido en la presente resolución. Dicho formato deberá estar firmado por el fabricante, ensamblador o importador. Para el caso de las fuentes móviles de uso fuera de carretera aplicará el formato definido en el anexo 3.

En los sistemas de refrigeración y/o aire acondicionado de las fuentes móviles terrestres que sean fabricadas, ensambladas o importadas al país, no se deberán emplear para su producción u operación las sustancias agotadoras de la capa de ozono listadas en el artículo tercero de la Resolución 1652 de 2007 o en aquellas que la modifiquen, adicionen o sustituyan. Para garantizar el cumplimiento de este requisito, el fabricante, ensamblador o importador, deberá obtener el visto bueno por Protocolo de Montreal ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales. Este requisito también aplicará para vehículos eléctricos (de carretera o de uso fuera de carretera).

Parágrafo 1. Los importadores independientes (persona natural o jurídica) de fuentes móviles terrestres deberán obtener el Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica (CEPD) y el Visto Bueno por Protocolo de Montreal, incluyendo para tal fin el “Número de Identificación Vehicular” (VIN – 17 dígitos para fuentes móviles de carretera), Número de Serie (identificación unívoca) o “Número de Identificación de Producto” (PIN para fuentes móviles de uso fuera de carretera) de la unidad específica que se pretende importar. Para este tipo de importadores no será necesaria la firma del fabricante de la fuente móvil a importar.

Parágrafo 2. Para el diligenciamiento de los anexos 2 y 3, cuando se trate de vehículos eléctricos (de carretera o de uso fuera de carretera), se debe diligenciar únicamente lo concerniente a la identificación del modelo y a la sección titulada: Visto Bueno por Protocolo de Montreal.” Subrayado fuera de texto.

(...)

Artículo 11. Necesidad de un nuevo Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica (CEPD) y Visto Bueno por Protocolo de Montreal. El fabricante, ensamblador o importador, deberá presentar ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) o quien haga sus veces, la solicitud de aprobación de un nuevo Certificado de Emisiones Resolución No. del Hoja No.8 “Por la cual se reglamentan los límites máximos permisibles de emisión de contaminantes que deberán cumplir las fuentes móviles terrestres, se reglamentan los artículos 2.2.5.1.6.1, 2.2.5.1.8.2 y 2.2.5.1.8.3 del Decreto 1076 de 2015 y

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

se adoptan otras disposiciones” en Prueba Dinámica (CEPD) y Visto Bueno por Protocolo de Montreal para las fuentes móviles terrestres (de carretera o de uso fuera de carretera) que hayan sido certificadas, cuando a estas se les modifique una o varias de las especificaciones del modelo, comprendidas en el certificado inicial que pueden conllevar un cambio en los resultados de sus emisiones. (...)

Artículo 22. Verificación del cumplimiento de los límites máximos permisibles de emisión en prueba estática por parte de autoridades ambientales. Las autoridades ambientales podrán verificar, sin previo aviso y en el marco de sus competencias, el cumplimiento de los límites máximos permisibles de emisión en prueba estática establecidos en la presente resolución, en las fuentes móviles terrestres de carretera que vayan a ser vendidas por el fabricante, ensamblador, importador o comercializador. Así mismo, podrán verificar las características de funcionamiento de los equipos y procedimientos utilizados para la realización de las pruebas de medición de emisiones. El procedimiento de selección que seguirán estas autoridades para la verificación del cumplimiento de los límites máximos permisibles de emisión en prueba estática, a la fuente móvil terrestre de carretera que vayan a ser vendidas por parte del fabricante, ensamblador, importador o comercializador,

1. La autoridad ambiental competente realizará un muestreo de la fuente móvil de carretera por cada Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica (CEPD) y Visto Bueno del Protocolo de Montreal, con el fin de verificar el cumplimiento de las emisiones sobre el total de los amparados por el certificado.
2. De evidenciarse incumplimiento, en los 15 días siguientes a la verificación, el fabricante, ensamblador, importador o comercializador realizará los ajustes necesarios al lote de la fuente móvil de carretera e informará a la autoridad ambiental para que constate el cumplimiento de la norma de emisión.
3. Recibida la información por parte del fabricante, ensamblador, importador o comercializador y dentro de los 10 días siguientes, la autoridad ambiental realizará una nueva verificación. Los costos que demande la nueva verificación de las certificaciones serán cubiertos por el fabricante, ensamblador, importador o comercializador.
4. La autoridad ambiental podrá adoptar las medidas preventivas y sancionatorias a que haya lugar frente a la comercialización de aquellas fuentes móviles terrestres de carretera que pertenezcan a un Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica (CEPD) y Visto Bueno del Protocolo de Montreal de cuya evaluación se evidencie el incumplimiento.

Parágrafo 1. Los equipos y procedimientos que utilice la autoridad ambiental deberán cumplir con las Normas Técnicas Colombianas (NTC) 4231, 4983, 5365 y contar con la autorización otorgada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM).

Parágrafo 2. Con el fin de que la autoridad ambiental pueda validar la información contenida en los Certificados de Emisión en Prueba Dinámica (CEPD) y Visto Bueno del Protocolo de Montreal, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) publicará en su página web la información de cada certificado, incluyendo el número y tipo de sistemas de control, de conformidad con la información contenida en el reporte de pruebas o ensayos suministrado por el fabricante, ensamblador o importador de las fuentes móviles terrestres y la solicitud de CEPD y Visto Bueno del Protocolo de Montreal.

4. CONSIDERACIONES JURIDICAS

4. 1 VENTANILLA UNICA DE COMERCIO EXTERIOR - VUCE

Para resolver la Consulta que nos ocupa, es importante referirnos al artículo 1 del Decreto 4149 de 2004, mediante el cual se creó la Ventanilla Unica de Comercio Exterior – VUCE-, cuya administración se encuentra a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como un mecanismo a través del cual las entidades administrativas relacionadas con el sector del comercio exterior comparten la información pertinente y los usuarios realizan el trámite de las autorizaciones, permisos, certificaciones o vistos buenos previos que exijan

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

aquellas, para la realización de las operaciones específicas de importación, así como la consulta de la información relacionada con los procedimientos previos a la importación y exportación.

En desarrollo del citado precepto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ha venido implementando los mecanismos electrónicos que permiten suministrar, recibir, consultar y compartir la información pertinente en la ventanilla única de comercio exterior, VUCE, en red y en línea con las demás entidades administrativas vinculadas que intervienen de manera integral en los trámites de comercio exterior.

En observancia del Decreto 1074 de 2015, el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, mediante Resolución 1271 de 2005, modificada por la Resolución 2234 de 2005, y la Resolución 195 de 2023, fijó y actualizó el precio para el trámite de los registros de importación electrónicos a través de la ventanilla única de comercio exterior, VUCE para la vigencia 2023, equivale a treinta y tres mil novecientos treinta y seis pesos (\$ 33.936,00) moneda corriente, que equivalen a 0,800 UVT, precio que es actualizado anualmente mediante circular expedida por el Director de Comercio Exterior, con base en el monto de la unidad de valor tributario, UVT, que señale la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para cada año.

En desarrollo de lo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expidió la Circular 2 de 2024, mediante la cual determina el valor del trámite de los registros de importación electrónicos a través de la Ventanilla Única de Comercio Exterior - VUCE para este año.

4.2 CERTIFICADO DE EMISIONES DE PRUEBA DINÁMICA Y VISTO BUENO DEL PROTOCOLO DE MONTREAL Y ACTO COMPLEJO

Ahora bien, **para la importación** de vehículos al país, se exige que el importador cuente con el CEPD y el Visto Bueno del Protocolo de Montreal, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.5.1.8.2 del Decreto 1076 de 2015.

A través de la VUCE, de la cual hace parte la ANLA, para efectos de la importación de vehículos automotores al país, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, otorga la Licencia o el Registro de Importación, según el caso, para lo cual, en línea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, incluye en el trámite del Ministerio de Comercio el Certificado de Emisiones de Prueba Dinámica – CEPD y el Visto Bueno del Protocolo de Montreal.

En el caso que nos ocupa, conviene revisar si el CEPD y el VISTO BUENO del Protocolo de Montreal, requeridos para la importación de vehículos automotores al territorio nacional, constituyen o no un acto complejo.

De otra parte, sobre el acto complejo, la Corte Constitucional, mediante sentencia con radicado C-173/06, M. P. Dr. . HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO, manifestó:

(...) en derecho administrativo es usual encontrar que en la formación de voluntad de la administración concurren diversos órganos o instancias, mediante la técnica

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

expedición de dictámenes, bien sean (i) facultativos, caso en el cual se pueden seguir o no por la correspondiente autoridad pública; (ii) de obligatoria demanda, en el sentido de que necesariamente, antes de adoptar una decisión final, hay que conocer el parecer de un determinado órgano, opinión que finalmente puede ser seguida o no; y (iii) vinculantes, los cuales, además de ser tramitados con antelación a la toma de la correspondiente decisión, atan a la administración, en la medida en que ésta no puede adoptar una contraria. Al respecto cabe señalar que en estos casos se trata de la expedición de actos administrativos complejos, entendiendo por tales aquellos que resultan “del concurso de voluntades de varios órganos de una misma entidad o de entidades públicas distintas, que se unen en una sola voluntad.

En todo caso es necesario para que exista un acto complejo que haya unidad de contenido y unidad de fin en las diversas voluntades que se unen para formar un acto único. En el acto complejo la voluntad declarada es única y resulta de la fusión de la voluntad de los órganos que concurren a formarla o de la integración de la voluntad del órgano a que se refiere el acto.

Si las voluntades que concurren a la formación del acto son iguales, el acto se forma por la fusión de las distintas voluntades; si son desiguales, por la integración en la principal de las otras. Habrá integración de voluntades cuando un órgano tiene facultad para adoptar una resolución, pero ese poder no podía ejercerse válidamente sin el concurso de otro órgano...” (...)

En el mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado, sobre el acto administrativo complejo, mediante Sentencia con radicado 2000-01893 de 2020, en los siguientes términos: “(...) CONCEPTO DE ACTO COMPLEJO. Es la manifestación del poder público en la que concurre la voluntad de distintas dependencias de la misma entidad o de varias entidades, contenida en una serie de actos que comparten unidad de objeto y de fin”.

En concordancia con lo anterior, los recaudos que se efectúen por concepto de certificaciones o vistos buenos previos de las diferentes entidades administrativas para la realización de operaciones de comercio exterior, como lo es la importación de vehículos, **se lleva a cabo a través del pago electrónico con que cuenta la Ventanilla Unica de Comercio Exterior – VUCE**, en los términos de la Circular 2 de 024 de la citada cartera ministerial, en concordancia con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 4149 de 2004.

4.3 COBRO POR CONCEPTO DE CEPD Y VISTO BUENO DEL PROTOCOLO DE MONTREAL POR PARTE DE LA ANLA

Aclarados los conceptos anteriores, procedemos a analizar el tema del cobro por los servicios de evaluación y seguimiento, conforme a lo dispuesto en la Ley 633 de 2000, que dispuso en su artículo 96, la facultad de las autoridades ambientales de 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 y los reglamentos.

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 otras palabras, las autoridades ambientales están autorizadas únicamente para cobrar por los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de manejo y control ambiental.

Sobre el tema analizado, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el veintidós (22) de agosto de dos mil dieciocho (2018), en Concepto con radicado No. 11001030600020180007300, respondió la consulta generada por este Ministerio respecto al *“Cobro de los servicios de evaluación y de seguimiento de los instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos. Artículo 96 de la Ley 633 de 2000”*, manifestando lo siguiente:

“(…) Como se aprecia, esta norma, al utilizar las expresiones “cobrarán los servicios de evaluación y los servicios de seguimiento” y “las tarifas que se autorizan” establece el derecho y el deber para las autoridades ambientales de cobrar dichos servicios de las licencias ambientales, los permisos, las concesiones, las autorizaciones “y demás instrumentos de control y manejo ambiental establecidos en la ley y los reglamentos”.

(…) En relación con la palabra “instrumento”, es pertinente indicar que de acuerdo con el sentido de la definición dada por el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se debe entender que aquí se refiere a la potestad del Ministerio o de cualquier otra autoridad ambiental “para hacer algo o conseguir un fin”, en este caso, el control y el manejo ambiental. (…)

En consecuencia, se observa que el Ministerio define y regula los instrumentos administrativos de prevención y control para evitar el deterioro ambiental y determina los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas, de conformidad con las normas legales y reglamentarias sobre la preservación de los recursos naturales renovables y el ambiente.

Tales instrumentos consisten fundamentalmente en las actuaciones que debe realizar la autoridad ambiental, o más precisamente, como lo señala la norma del artículo 96 de la Ley 633 de 2000, para otorgar las licencias ambientales, los permisos, las concesiones, las autorizaciones y otros actos administrativos expedidos para el control y manejo ambiental por las autoridades ambientales.

(…) Si bien no existe propiamente una definición en la ley de “evaluación, seguimiento y control ambiental”, ello exige realizar una aproximación a estos conceptos jurídicos, que aunque indeterminados, son ampliamente utilizados por el derecho ambiental colombiano.

En tal virtud, atendiendo justamente a la función que desempeñan estos conceptos en la práctica, pueden concebirse como especiales actividades a cargo de las autoridades ambientales a través de las cuales: i) se verifica el cumplimiento de los requisitos señalados en la ley, paso previo al otorgamiento del permiso o autorización, mejor conocido como fase de evaluación; a partir de esta se podrá decidir sobre la procedencia o no de su otorgamiento; ii) verificación del cumplimiento de las

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

obligaciones impuestas en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental, que debe cumplir su titular para mitigar, corregir y compensar los impactos generados con la ejecución de un proyecto, obra o actividad conocida como fase de seguimiento y control. Estas actividades siempre involucran la utilización de recursos humanos, técnicos, logísticos y económicos. (...)

De tal manera, hay lugar al cobro por servicios de evaluación y seguimiento, si con las actividades desplegadas por las autoridades ambientales “se verifica el cumplimiento de los requisitos señalados en la ley, paso previo al otorgamiento del permiso o autorización, mejor conocido como fase de evaluación; a partir de esta se podrá decidir sobre la procedencia o no de su otorgamiento; o verificación del cumplimiento de las obligaciones impuestas en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental, que debe cumplir su titular para mitigar, corregir y compensar los impactos generados con la ejecución de un proyecto, obra o actividad conocida como fase de seguimiento y control.” Subrayado fuera de texto.

En otras palabras, corresponde analizar, si la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, se encuentra facultada para cobrar por concepto de servicios de evaluación y seguimiento frente al *Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica (CEPD)* y *Visto Bueno por Protocolo de Montreal*.

Frente al referido certificado CEPD y VoBo se tiene que corresponder al fabricante, ensamblador o importador de fuentes móviles terrestres, **obtener** el Certificado de Emisiones por Prueba Dinámica – CEPD y el Visto Bueno por Protocolo de Montreal, **previo a la importación de vehículos** al territorio nacional (artículo 2.2.5.1.8.2 del Decreto 1076 de 2015 y artículo 5 de la Resolución 762 de 2022).

El Certificado de Emisiones por Prueba Dinámica - CEPD, es definido como el “*Documento en el cual se consignan las especificaciones técnicas, la información de la prueba y los resultados de la medición de las emisiones generadas por los prototipos de las fuentes móviles o de los motores prototipos, evaluados en un dinamómetro o en una prueba SHED, según el procedimiento que aplique de acuerdo con lo definido en la presente resolución. Este certificado debe ser obtenido para fuentes móviles de carretera nuevas y para todas las fuentes móviles de uso fuera de carretera, sean nuevas o no*”; con respecto al Visto Bueno del Protocolo de Montreal, es el instrumento para verificar que los vehículos importados o de fabricación nacional cumplen las normas sobre emisiones de sustancias sometidas a los controles del referido protocolo (Anexo Resolución 762 de 2022).

El trámite de obtención del CEPD y el Visto Bueno por Protocolo de Montreal, y su pronunciamiento son una única actuación de ANLA dentro de un proceso de otorgamiento Licencia de importación en VUCE, que requiere pronunciamiento de otras entidades del Estado. Adicionalmente, se tiene que es un trámite adelantado por el fabricante, ensamblador, importador o importador independiente, de motores o de fuentes móviles terrestres al territorio nacional, ante la ANLA (Resolución 762 de 2022). Sobre el cual aprueba la ANLA para seguir el trámite, pero del que conforme la Resolución 762 de 2022, artículo 22 con posterioridad a su emisión solo será sujeto de validación por las demás las autoridades ambientales constatando con la información publicada por Autoridad Nacional

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 Licencias Ambientales (ANLA) en su página web. Es decir no es objeto de seguimiento y control posterior por quien aprueba -ANLA-

Es así que otorgado el CEPD y el Visto Bueno del Protocolo de Montreal, por parte del ANLA este se constituye en la línea de referencia sobre el cual las autoridades ambientales¹ pueden efectuar validación antes de la venta, y de estar ya en circulación los vehículos, estarán sujetos a que las autoridades ambientales en el marco de sus competencias y en conjunto con las autoridades departamentales, distritales y municipales de tránsito, realicen operativos de verificación de emisiones contaminantes generadas por las fuentes móviles terrestres de carretera en circulación, empleando los equipos y procedimientos establecidos en las Normas Técnicas Colombianas (NTC) 4231, 4983 y 5365.

Adicionalmente el CEPD es un certificado generado y firmado por el fabricante y por el fabricante, ensamblador, importador o importador independiente², sobre el cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales genera firma de aprobación por medio de su representante legal o su delegado, a efectos de contar con la aprobación técnica del certificado de emisiones en prueba dinámica y visto bueno del protocolo de Montreal. Por tanto, el CEPD como el Visto Bueno del Protocolo de Montreal, no ostentan la categoría de instrumentos de control y manejo ambiental y en consecuencia no se deriva de su aprobación el deber de realizar su cobro ni de establecer la tarifa para el efecto.

5. CONCLUSIONES

Nos atenemos a las conclusiones incluidas en el acápite 4.3. de este Oficio. El presente concepto se expide a solicitud del Director de la ANLA – Dr. Rodrigo Elías Negrete Montes y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 que determina: *“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: Luz Stella Rodríguez Jara - Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales

¹ Autoridad Ambiental: Entidad encargada de validar el cumplimiento ambiental de la fuente móvil terrestre.

² Tener en cuenta instrucciones para el diligenciamiento del formato establecido en el anexo 2 Formato Certificado De Emisiones Por Prueba Dinámica (Cepd) Y Visto Bueno Por Protocolo De Montreal.