

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 1 5 0 4 0	
	Al responder por favor cite este número 13002025E2015040	
	Fecha Radicado: 2025-05-07 16:25:28	
	Codigo de Verificación: 63800	Folios: 6
Radicador: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0	
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señora

ADRIANA ROCIO SEQUEDA NAVAS

Carrera 43 # 33-12 apto 301

B. Álvarez

Bucaramanga

correo electrónico: adriana0318@gmail.com

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Radicado No. 124052025E3006909 de fecha 19 de abril de 2025- Remitido por DAASU mediante memorando con radicado _24052025E3006909 de la misma fecha, recibida en OAJ el 21 de abril del presente.

Respetada Adriana Rocio:

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 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:

Manifiesta la peticionaria:

“(...) se solicita de manera respetuosa la emisión de un concepto jurídico que permita esclarecer la viabilidad de establecer un cobro a los generadores y gestores de los proyectos, destinado a cubrir los costos asociados a dichas labores de seguimiento y control (...).”

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sobre el tema de cobro, se han emitido conceptos con radicados 13002022E2011025 del 19 de septiembre de 2022, 13002023E3009626 de 2023, 13002025E2000033 del 2 de enero de 2025.

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

En relación con el cobro por los servicios de evaluación y seguimiento, la Ley 633 de 2002¹ dispuso en su artículo 96 lo siguiente:

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

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

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.(…)”

Ahora partiendo de lo anterior, la Sala de Consulta y Servicio Civil Bogotá, D.C., el veintidós (22) de agosto de dos mil dieciocho (2018), bajo radicado único No. 11001030600020180007300 emitió un concepto en relación con una 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, del cual se resalta.

“(…) El artículo 96 de la Ley 633 del 29 de diciembre de 2000 (...), 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

¹ 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.

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

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 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.”

Así las cosas, de conformidad con lo citado, las autoridades ambientales competentes, se encuentran autorizadas a cobrar por los servicios de evaluación y seguimiento, cuando dichos servicios se encuentran directamente asociados con el trámite, otorgamiento y seguimiento a una autorización ambiental (instrumento de manejo y control ambiental), entendida como el instrumento (acto administrativo) que autoriza, en algunos casos, el aprovechamiento de un recurso natural renovable, en otros, aquellos actos administrativos en los cuales se autoriza “para hacer algo o conseguir un fin”, y que permite hacer seguimiento a las condiciones y obligaciones establecidas en dicho acto administrativo.

Por ende, al tenor de lo determinado por el Consejo de Estado, los instrumentos para el control y manejo ambiental, son todos aquellos que expiden las autoridades ambientales, para evitar el deterioro ambiental, “sin que expresamente se debe indicar que se trata de un instrumento de comando y control”.

Finalmente, para su conocimiento y fines pertinentes, es oportuno recordar que el artículo 7 del Decreto-Ley 2106 de 2019, el cual al modificar el artículo 962 de 2006, determinó lo siguiente:

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

“ARTÍCULO 7. COBROS NO AUTORIZADOS. El artículo 16 de la Ley 962 de 2005, quedará así:

“Artículo 16. Cobros no autorizados. Ningún organismo o entidad de la Administración Pública Nacional, departamental, distrital o municipal, podrá cobrar por la realización de sus funciones valor alguno por concepto de tasas, contribuciones, certificaciones, formularios o precio de servicios que no estén expresamente autorizados por la ley o mediante norma expedida por las corporaciones públicas del orden territorial. El cobro y la actualización de las tarifas deberá hacerse en los términos señalados en la ley, ordenanza o acuerdo que las autorizó.

De tal forma, tenemos que la **Resolución de residuos de Construcción y Demolición - RCD 452 de 2017**, modificada por la Resolución 1257 de 2021, indica:

“(…) Artículo 15°. Obligaciones de los generadores de RCD. Son obligaciones de los generadores de RCD las siguientes:

- a. Formular, implementar y mantener actualizado el Programa de Manejo Ambiental de RCD.
- b. Cumplir con la meta de aprovechamiento para grandes generadores establecida en el artículo 19 de la presente resolución.
- c. Reportar a la autoridad ambiental competente el cumplimiento de la presente resolución al final de cada trimestre del año durante la ejecución de la obra, entregando, como mínimo, la información requerida en los Anexos I, II, V, VI y VII, que hacen parte integral de la presente resolución. (…)

“(…) Artículo 16°. Obligaciones de los gestores de RCD. Son obligaciones de los generadores de RCD las siguientes:

3. Expedir constancia al generador de la cantidad exacta de residuos gestionados en un tiempo máximo de 15 días calendario posteriores a la recepción del RCD para su gestión, conforme a la información requerida en el formato del Anexo II, que forma parte integral de la presente resolución.

4. Presentar a la autoridad ambiental competente regional o urbana dentro de los 15 días calendario posteriores a la finalización de cada trimestre del año, el reporte del periodo inmediatamente anterior indicando la cantidad y el destino final de los residuos gestionados, de acuerdo con el formato del Anexo III, que forma parte integral de la presente resolución.

5. Los gestores que operen puntos limpios o plantas de aprovechamiento deberán formular e implementar el documento contentivo de las medidas mínimas de manejo ambiental de que trata el artículo 10° de la presente resolución.

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

6. Los gestores responsables de la disposición final de RCD deberán formular e implementar el documento contentivo de las medidas mínimas de manejo ambiental de que trata el artículo 12° de la presente resolución. Que hacen parte integral de la presente resolución. (...)

“Artículo 18. Obligaciones de la autoridad ambiental competente. Son obligaciones de la autoridad ambiental competente:

1. Implementar el mecanismo para realizar la inscripción de los gestores de RCD, el cual deberá ser público y de fácil acceso a todas las personas, conforme a lo establecido en el formato del Anexo IV que forma parte integral de la presente resolución.

2. Efectuar el seguimiento y control a las actividades realizadas por los generadores y gestores de RCD.

3. Tener a disposición del público a través de su página web un listado de los gestores inscritos en su jurisdicción precisando el tipo de gestión y tipo de RCD, y actualizarlo de manera trimestral.

4. Entregar un reporte consolidado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de manera anual con las cantidades de RCD gestionadas en su jurisdicción con la información requerida en el Anexo VII, que hace parte integral de la presente resolución.

PARÁGRAFO. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licenciamiento ambiental que generen RCD serán objeto de seguimiento y control al cumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución en el marco de dicho instrumento y el reporte se realizará a través de los Informes de Cumplimiento Ambiental con la periodicidad definida por la autoridad ambiental competente”.

Así las cosas, la autoridad ambiental, tiene a su cargo la función de realizar el seguimiento y control de los proyectos inscritos en el marco de la gestión integral de Residuos de Construcción y Demolición (RCD). Como afirma la solicitante, la labor comprende la verificación de los Programas de Manejo Ambiental, el cumplimiento de las metas de aprovechamiento y la revisión de la información que debe ser remitida de forma trimestral por los generadores y gestores, tanto durante la ejecución como al finalizar la obra.

De las anteriores consideraciones jurídicas resulta viable concluir que el cobro realizado por las autoridades ambientales recae en los servicios de evaluación y seguimiento, directamente asociados con el trámite, otorgamiento y seguimiento a una *licencia ambiental, permisos, concesiones, autorizaciones* ambientales y demás instrumentos de manejo y control ambiental, calidad que no ostenta el registro de inscripción de los gestores de RCD de la Resolución 452 de 2017 y su modificatoria, máxime cuando dicho instrumento no se somete a la obtención de una autorización ambiental.

IV. CONCLUSIONES

Nos atenemos a las conclusiones ya expuestas.

CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

El presente concepto se expide a solicitud de ADRIANA ROCIO SEQUEDA NAVAS y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el 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,

JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Copia: Dirección de Asuntos Ambientales, Sectorial y Urbana - DAASU

Proyectó: Luz Stella Rodríguez Jara – Profesional especializado Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales OAJ- GRJ

Revisó: Emma Judith Salamanca Guaque– Asesora- Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales OAJ

