

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

	
Al responder por favor cite este número 13002025E2027544	
Fecha Radicado: 2025-08-05 17:00:26	
Código de Verificación: f9d43	Folios: 10
Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Señora
LUISA FERNANDA GASPAR GÓMEZ
Coordinadora del Grupo de Permisos y Trámites Ambientales
AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA
Carrera 13A No. 34-72
Bogotá D.C.

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Permisos de recolección de especímenes – ámbito de aplicación - estudios ambientales con fines distintos a autorizaciones ambientales. Radicado No. 2025E1021638

Respetada, señora Luisa Fernanda:

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. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Sobre este asunto no se han emitido conceptos jurídicos por parte de la OAJ.

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

El artículo 79 de la de la Constitución Política consagra el derecho a gozar de un medio ambiente sano de todas las personas y el artículo 80 señala que el Estado tiene la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el propósito de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.

Así mismo, el artículo 8 de la de la Constitución Política señala que tanto el Estado como las personas tienen el deber de proteger las riquezas naturales de la Nación, el artículo 79 consagra el derecho a gozar de un medio ambiente sano de todas las personas y el artículo 80 señala que el Estado tiene la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el propósito de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Asimismo, establece que el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente.

El Decreto Ley 2811 de 1974¹ (Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables - CNRR) determina que la preservación y el manejo de los recursos naturales renovables son de utilidad pública (artículo 1), establece que los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por el Código pertenecen a la Nación (artículo 42), define los modos y condiciones bajo los cuales puede adquirirse el derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público por parte de particulares (artículo 50) y consagra que el derecho a usar los recursos

¹ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

CONCEPTO JURÍDICO

naturales renovables se adquiere por ministerio de la ley, permiso, concesión o asociación (artículo 51). En relación con el permiso, el artículo 54 señala que este podrá concederse para el uso temporal de partes delimitadas de recursos naturales renovables de dominio público.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992, aprobado mediante Ley 165 de 1994²³, establece en el artículo 10 que los Estados Parte adoptarán “medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica”.

El Decreto 1608 de 1978⁴, compilado en el Decreto 1076 de 2015⁵, reglamentó la administración, protección y manejo de la fauna silvestre, incluyendo la Introducción de especies de la fauna silvestre, la importación o introducción al país, de individuos, especímenes o productos de la fauna silvestre, la exportación de individuos o productos de la fauna silvestre, entre otros.

El Decreto 309 de 2000⁶, compilado en el Decreto 1076 de 2015, reglamentó la investigación científica sobre diversidad biológica, incluyendo el permiso de estudio con fines de investigación científica, la competencia para su otorgamiento y las obligaciones de los investigadores, entre otros.

El Decreto 1376 de 2013⁷, compilado en el Decreto 1076 de 2015, reglamenta el permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial y define el objeto, ámbito de aplicación, las modalidades y el trámite de los permisos, entre otros.

Por su parte, el Decreto 3016 de 2013⁸, compilado en el Decreto 1076 de 2015, reglamenta el permiso de estudio para la recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de elaboración de estudios ambientales y define las competencias, el trámite y las obligaciones del titular del permiso, entre otros.

III. ASUNTO A TRATAR:

“1. De conformidad con el marco jurídico vigente, ¿Cuál sería el procedimiento legal aplicable frente a las peticiones efectuadas por los diferentes usuarios, relacionadas con el reporte o anuncio de proyectos que no corresponden al ámbito de aplicación de los permisos para recolección de especímenes para (a) estudios ambientales, (b) de investigación científica no comercial y (c) de investigación científica en diversidad biológica de competencia de la ANLA?

2. De acuerdo con su valoración jurídica, ¿Resulta procedente aplicar la analogía jurídica, para las actividades sobre Proyectos REDD+, Plantaciones forestales y Soluciones basadas en la naturaleza y/o de cualquier otra índole, en el marco jurídico aplicable a las actividades de recolección de especímenes de la diversidad biológica para la elaboración de estudios ambientales, Investigación científica no comercial e investigación científica en diversidad biológica?

3. De ser negativa la respuesta al numeral anterior, de manera cordial se solicita informar bajo qué otra figura jurídica o proceder, desde la ANLA, deben ser tramitados o gestionados los anuncios de actividades de recolección para proyectos que no se encuentran regulados por la normativa legal vigente y que no se enmarcan en los permisos

² Por medio de la cual se aprueba el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992.

³ Ley declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-519 de 1994.

⁴ Por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de Fauna Silvestre.

⁵ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁶ Por el cual se reglamenta la investigación científica sobre diversidad biológica.

⁷ Por el cual se reglamenta el permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial.

⁸ Por el cual se reglamenta el permiso de estudio para a recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de elaboración de estudios ambientales.

CONCEPTO JURÍDICO

establecidos en los artículos 2.2.1.5.1.1., 2.2.2.8.1.1. y 2.2.2.9.2.2. del Decreto 1076 del 2015, de los cuales conoce la ANLA”

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Para dar respuesta a la solicitud se atenderán los siguientes puntos: 1) Principios de la función administrativa; 2) Permisos de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica y permiso de estudio con fines de investigación científica; y 3) Respuesta a las preguntas formuladas.

1. Principios de la función administrativa

En relación con las preguntas formuladas, es pertinente hacer referencia a los principios de la función administrativa reconocidos tanto en la Constitución Política como en la ley. El artículo 209 de la Constitución Política señala:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) en su artículo 3º establece que las autoridades administrativas deben interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos tomando en consideración, además de los principios señalados en la Constitución, los establecidos en leyes especiales y en el Código:

“Artículo 3º. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad (...)”

El citado artículo, a su vez, establece la definición de cada uno de los principios señalados, entre los que se resaltan los principios del debido proceso, eficacia y economía:

“1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

(...)

11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas” (subrayado fuera de texto)

En relación con el principio de eficacia, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha resaltado que es una obligación de actuación de la administración para lograr la materialización de los fines esenciales del Estado, lo que a su vez busca

CONCEPTO JURÍDICO

que la administración no asuma una posición inactiva o pasiva en el ejercicio de sus funciones. En particular, el alto tribunal ha señalado:

“A partir del principio de eficacia se derivan importantes consecuencias, entre las cuales se destacan las siguientes:

- a) Impone a la administración la obligación de adelantar y brindar soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a los problemas de los ciudadanos.*
- b) Impide que la administración asuma una posición inactiva o estática frente a las necesidades de la ciudadanía, lo que en otras palabras significa que existe para esta una obligación de actuar de forma oficiosa, real y efectiva.*
- c) Constituye un fin que guía el ejercicio de la función administrativa.*
- d) Es un mecanismo para la realización efectiva de los derechos fundamentales.*
- e) Finalmente, impone a la administración el cumplimiento de sus fines a través de resultados concretos y oportunos”⁹.*

De igual forma, ha resaltado la relevancia de este principio para atender las necesidades de los ciudadanos y materializar sus derechos:

“Este principio guía el comportamiento de la administración, constituye una herramienta para alcanzar los fines del Estado y le impone a las autoridades la obligación de atender las necesidades de los ciudadanos y adoptar las acciones necesarias para alcanzar la materialización de sus derechos. Por consiguiente, no pueden estas asumir una actitud pasiva o estática ante situaciones que afecten negativamente los derechos e intereses de la ciudadanía.

En relación a este principio, la doctrina nacional ha indicado:

“La eficacia como principio del Estado social y democrático del derecho, se refiere a la actitud o cualidad exclusiva y específica de la administración pública, en cualquiera de sus manifestaciones, para alcanzar los resultados presupuestados o buscados por el ordenamiento jurídico”.¹⁰

Estos principios deben guiar el ejercicio de la función administrativa por parte de las autoridades ambientales, de tal manera que las actuaciones y decisiones administrativas se adelanten cumpliendo con los postulados constitucionales y legales. En ese sentido, las autoridades ambientales competentes, en el ejercicio de sus funciones, deben procurar la materialización del derecho al medio ambiente sano, así como la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales.

2. Permisos de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica y permiso de estudio con fines de investigación científica

De acuerdo con el artículo 42 del CNRNR, los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados en el código pertenecen a la Nación:

“Artículo 42. *Pertenecen a la Nación los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por este Código que se encuentren dentro del territorio nacional, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por particulares y de las normas especiales sobre baldíos”*

Por su parte, el artículo 51 del CNRNR es claro en señalar que el derecho al uso de los recursos naturales renovables se adquiere por ministerio de la ley, permiso, concesión o asociación.

⁹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá D.C., 10 de diciembre de 2013. Rad. No. 110010306000201300516 00(2183). Consejero Ponente: William Zambrano Cetina.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Bogotá D.C., 14 de septiembre de 2016. Rad. No. 11001-03-06-000-2016-00066-00(2291). Consejero Ponente: Edgar González López.

CONCEPTO JURÍDICO

“Artículo 51. *El derecho de usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación”*

A su vez, el artículo 56 del CNRNR establece la posibilidad de que se otorgue un permiso para el estudio de los recursos naturales cuando se tenga como propósito ejecutar obras o trabajo para su futuro aprovechamiento:

“Artículo 56. *Podrá otorgarse permiso para el estudio de recursos naturales cuyo propósito sea proyectar obras o trabajos para su futuro aprovechamiento. El permiso podrá versar, incluso sobre bienes de uso ya concedido, en cuanto se trate de otro distinto del que pretenda hacer quien lo solicita y siempre que los estudios no perturben el uso ya concedido.*

Estos permisos podrán tener duración hasta de dos años, según la índole de los estudios (...)”

En este contexto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentó el permiso para la recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica, mediante los Decretos 309 de 2000, 1376 de 2013 y 3016 de 2013, compilados en el Decreto 1076 de 2015.

El permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial fue reglamentado por el Decreto 1376 de 2013, compilado en el Decreto 1076 de 2015, el cual establece el ámbito de aplicación:

“Artículo 2.2.2.8.1.2. Ámbito de aplicación. *El presente decreto se aplicará a las actividades de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial, que se realice en el territorio nacional, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley 13 de 1990 acerca de la competencia de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP) o la entidad que haga sus veces, en materia de investigación científica de recursos pesqueros y de las competencias asignadas por la reglamentación única que se establezca para el Sector de Defensa en lo que concierne a la investigación científica o tecnológica marina.*

Las disposiciones contenidas en el presente decreto se aplicarán sin perjuicio de las normas legales vigentes sobre bioseguridad, salud pública, sanidad animal y vegetal.

Parágrafo 1°. *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sus entidades científicas adscritas y vinculadas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y/o de Desarrollo Sostenible y los Grandes Centros Urbanos no requerirán del Permiso de Recolección de especímenes del que trata este decreto. Los ejemplares deberán ser depositados en una colección previamente registrada ante el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt” y la información asociada del proyecto de investigación científica deberá ser publicada en el Sistema de Información de Biodiversidad de Colombia (SiB).*

Parágrafo 2°. *La recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica para efectos de adelantar estudios de impacto ambiental, se regirá por la reglamentación específica expedida por el Gobierno nacional para tal efecto, lo cual no exime a quien efectúe la recolección de suministrar la información asociada a los especímenes recolectados al Sistema de Información en Biodiversidad de Colombia (SiB).*

Parágrafo 3°. *Las disposiciones de este decreto no serán aplicables a las investigaciones científicas o prácticas docentes que se realicen con especímenes de especies domésticas (...)*” (subrayado fuera de texto).

De conformidad con este artículo, la reglamentación no aplica a la recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica para efectos de adelantar estudios de impacto ambiental, ni para la recolección de especímenes con fines industriales, comerciales o de prospección biológica, los cuales se rigen por una reglamentación específica. Este permiso tampoco aplica para las investigaciones científicas o prácticas docentes que se realicen con especímenes de especies domésticas y su aplicación se restringe únicamente a la recolección de especímenes que tengan una finalidad exclusiva de investigación científica no comercial.

CONCEPTO JURÍDICO

De otro lado, es relevante hacer referencia al Decreto 3016 de 2013, mediante el cual se reglamentó el permiso de estudio para la recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de elaboración de estudios ambientales. En particular, se resaltan los considerandos de la norma, en los que se hace referencia a los artículos 51 y 56 del CNRNR como fundamento para la reglamentación y se señala que existen trámites administrativos que requieren la elaboración previa de estudios ambientales, para los cuales se puede requerir la recolección de especies silvestres, siendo esta la situación que se busca cobijar con este Decreto:

“(…) Que acorde a los anteriores lineamientos, y comoquiera que para dar inicio a determinados trámites administrativos ambientales resulta imprescindible la previa elaboración de cierto tipo de estudios ambientales, que en ocasiones requieren el uso de la diversidad biológica mediante la recolección de especies silvestres; situación esta última que exige igualmente contar con los correspondientes permisos que les faculte para hacer dicho uso;

Que con base en lo anterior es necesario reglamentar el permiso de estudios con fines de elaboración de estudios ambientales que requieran llevar a cabo actividades de recolección de especies silvestres de la diversidad biológica en el territorio nacional (…)”

El artículo 2.2.2.9.2.1. del Decreto 1076 de 2015 señala en qué consiste el permiso de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de elaboración de estudios ambientales:

“Artículo 2.2.2.9.2.1. Actividades de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica. Toda persona que pretenda adelantar estudios en los que sea necesario realizar actividades de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica en el territorio nacional, con la finalidad de elaborar estudios ambientales necesarios para solicitar y/o modificar licencias ambientales o su equivalente, permisos, concesiones o autorizaciones deberá previamente solicitar a la autoridad ambiental competente la expedición del permiso que reglamenta el presente decreto.

El permiso de que trata el presente decreto amparará la recolecta de especímenes que se realicen durante su vigencia en el marco de la elaboración de uno o varios estudios ambientales.

Parágrafo 1º. Las disposiciones contenidas en el presente decreto se aplicarán sin perjuicio de las normas legales vigentes sobre bioseguridad, salud pública y sanidad animal y vegetal.

Parágrafo 2º. La obtención del permiso de que trata el presente decreto constituye un trámite previo dentro del proceso de licenciamiento ambiental y no implica la autorización de acceso y aprovechamiento a recursos genéticos” (subrayado fuera de texto).

Este permiso se debe obtener de manera previa a la solicitud de licencias ambientales o permisos, concesiones o autorizaciones, toda vez que su finalidad es autorizar la recolección de especímenes para la elaboración de los estudios ambientales. Este permiso podrá tener una duración de hasta dos años (artículo 2.2.2.9.2.7.).

Respecto al término “estudios ambientales”, el artículo 2.2.2.9.2.2 ibidem, los define como aquellos “estudios que son exigidos por la normatividad ambiental, **para la obtención o modificación de una licencia ambiental o su equivalente, permiso, concesión o autorización** y cuya elaboración **implica realizar cualquier actividad de recolecta de especímenes silvestres de la diversidad biológica**”

Sobre este asunto, también es pertinente hacer referencia al concepto de autorización que ha sido referenciado por el Consejo de Estado en sentencia del 29 de enero de 2009¹¹:

“Sobre la autorización administrativa en general, ha dicho la doctrina:

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 29 de enero de 2009. Rad. No. 25000-23-26-000-1992-07854-01(14941). Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

CONCEPTO JURÍDICO

“La autorización puede definirse como el acto de la administración que habilita a una persona física o jurídica, privada o pública, para ejercer un poder jurídico o un derecho preexistente. Supone, pues, un poder o derecho anterior, cuyo ejercicio está subordinado a la obtención previa de un acto habilitante de la administración, que remueve el obstáculo jurídico establecido por el derecho objetivo.

(...)

Las autorizaciones pueden otorgarse tanto a particulares como a personas públicas. En el primer caso la exigencia de la autorización responde generalmente a necesidades de policía, en sentido amplio; en el segundo, a razones de contralor administrativo, sobre todo respecto de los órganos y entes descentralizados. Habilitan indistintamente para desarrollar una actividad jurídica o una actividad material.

El acto de autorización es unilateral, aunque se dicta a instancia del interesado. Es también necesariamente previo al acto o hecho que realizará la persona autorizada. Esto lo diferencia claramente de la aprobación. Además, como simplemente habilita para realizar un acto o hecho o ejercer un derecho, el interesado queda en libertad de decidir si lo realizará o no; el otorgamiento de la autorización no le obliga a ejecutar lo autorizado.

(...)

Si se prescinde de obtener la autorización requerida, el acto o hecho realizado es ilícito y puede dar motivo a la aplicación de las sanciones pertinentes, sin perjuicio de la invalidez del acto” (subrayado fuera de texto)

De esta manera, quien requiera elaborar estudios ambientales para solicitar cualquier autorización ambiental, entendida como un acto habilitante de la administración para el desarrollo de una actividad, debe solicitar previamente el permiso para recolectar los especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica y, posteriormente, adelantar los trámites requeridos para ejecutar la actividad propiamente dicha.

Finalmente, en relación con el permiso de estudios con fines de investigación científica, el artículo 2.2.1.5.1.1. de Decreto 1076 de 2015 establece su ámbito de aplicación:

“Artículo 2.2.1.5.1.1. Ámbito de aplicación. *El presente capítulo se aplicará a todas las investigaciones científicas sobre diversidad biológica que se realicen en el territorio nacional, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley 13 de 1990, acerca de la competencia de la Autoridad nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap) o la entidad que haga sus veces en materia de investigación científica de recursos pesqueros, y de las competencias asignadas a la Dimar y al Ministerio de Relaciones Exteriores por el Decreto número 1070 de 2015 de los artículos 2.4.5.1 a 2.4.5.24 en lo que concierne a la investigación científica o tecnológica marina”.*

Las disposiciones de este capítulo no serán aplicables a las investigaciones o prácticas docentes que se realicen en materia de salud y agricultura, excepto cuando estas involucren especímenes o muestras de fauna y/o flora silvestres.

Parágrafo 1º. *Las disposiciones contenidas en el presente capítulo se aplicarán sin perjuicio de las normas legales vigentes sobre bioseguridad, salud pública y sanidad animal y vegetal.*

Parágrafo 2º. *Para la correcta interpretación el presente capítulo se adopta la definición de diversidad biológica contenida en la Ley 165 de 1994, excluidas las especies de fauna y flora doméstica y la especie humana”*

El artículo 2.2.1.5.1.2. del decreto en mención, regula específicamente el permiso de estudio con fines de investigación científica, el cual aplica para las personas naturales o jurídicas que *“pretendan adelantar un proyecto de investigación científica en diversidad biológica que involucre alguna o todas las actividades de colecta, recolecta, captura, caza, pesca, manipulación del recurso biológico y su movilización en el territorio nacional”*. El permiso podrá otorgarse hasta por cinco años, excepto para las investigaciones que se realicen con el propósito de proyectar obras para el aprovechamiento de los recursos naturales, caso en el cual el permiso será de hasta dos años (artículo 2.2.1.5.1.10).

De acuerdo con lo anterior, el ordenamiento jurídico ambiental establece tres permisos relacionados con la recolección de especímenes para investigación científica cuyos fines y ámbito de aplicación son distintos.

CONCEPTO JURÍDICO

3. Respuesta a las preguntas formuladas

1. De conformidad con el marco jurídico vigente, ¿Cuál sería el procedimiento legal aplicable frente a las peticiones efectuadas por los diferentes usuarios, relacionadas con el reporte o anuncio de proyectos que no corresponden al ámbito de aplicación de los permisos para recolección de especímenes para (a) estudios ambientales, (b) de investigación científica no comercial y (c) de investigación científica en diversidad biológica de competencia de la ANLA?

Teniendo en cuenta el marco normativo referenciado y considerando la obligación del Estado de garantizar la conservación, preservación, uso y manejo adecuado del medio ambiente y de los recursos naturales, en todos los casos en los que se requiera adelantar actividades de recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica debe tramitarse permiso para adelantar la actividad.

Respecto a la pregunta formulada, es necesario tener en cuenta el principio de eficiencia de la función administrativa, así como los artículos 51 y 56 del CNRNR y la integralidad de los Decretos 309 de 2000, 1376 de 2013 y 3016 de 2013, compilados en el Decreto 1076 de 2015. De igual forma, es pertinente hacer mención al principio de obligatoriedad y ejecutabilidad de las normas, frente al cual se ha pronunciado la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“Como lo ha expresado esta Corte, el principio que rige la operatividad del Estado de Derecho y que hace posible el funcionamiento de las instituciones es el de la obligatoriedad y ejecutabilidad de las normas que, dentro del esquema de la organización política, profieren los organismos y las autoridades competentes, según la Constitución. En general, la norma jurídica, independientemente de su jerarquía, obliga a sus destinatarios y es deber de las autoridades públicas, en el ámbito de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, hacerla efectiva”¹²

Así las cosas, las autoridades competentes deben asegurar que los artículos 51 y 56 del CNRNR se puedan aplicar en el marco de la reglamentación correspondiente, exigiendo que se obtenga el permiso para la recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica previo a la ejecución de la actividad.

En relación con el procedimiento legal para la obtención de los permisos para la recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica, se deben tener en cuenta el artículo 2.2.2.9.2.5.¹³ para el permiso de estudio para a recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de elaboración de estudios ambientales, los artículos 2.2.2.8.5.1.¹⁴ y 2.2.2.8.5.2.¹⁵ para el permiso de recolección de especímenes de

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-600/98, 21 de octubre de 1998. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

¹³ Artículo 2.2.2.9.2.5. Trámite. Para obtener el permiso de estudios con fines de elaboración de estudios ambientales de que trata el presente decreto, se surtirán los siguientes trámites:

1. Radicada la solicitud con el lleno de los requisitos, la autoridad competente, procederá dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su recepción, a expedir el auto que da inicio al trámite conforme al artículo 70 de la Ley 99 de 1993 en concordancia con la Ley 1437 de 2011, y publicará un extracto de la solicitud en su portal de Internet para garantizar el derecho de participación de posibles interesados.

2. Ejecutoriado el auto de inicio y evaluada la información presentada, la autoridad competente podrá requerir mediante auto en un término de diez (10) días hábiles, por una sola vez, información adicional que considere necesaria.

3. A partir de la ejecutoria del auto de inicio o de la recepción de la información adicional solicitada, según el caso, la autoridad ambiental contará con diez (10) días hábiles para otorgar o negar el permiso mediante resolución motivada, contra la cual procederán los recursos a que haya lugar, de conformidad con lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Dicha decisión se notificará en los mismos términos del citado Código”

¹⁴ Artículo 2.2.2.8.5.1. Admisión de la solicitud. Al recibir la solicitud, la autoridad ambiental competente deberá verificar si la misma está completa para poder proceder a radicarla”

¹⁵ Artículo 2.2.2.8.5.2. Trámite. Para obtener el Permiso de recolección, se surtirá el siguiente trámite:

1. Recibida la solicitud del Permiso de Recolección con el lleno de los requisitos, la autoridad competente expedirá el auto que da inicio al trámite, conforme al artículo 70 de la Ley 99 de 1993 o la norma que la modifique, sustituya o derogue, dentro de los cinco (5) días siguientes a su recepción y publicará un extracto de la solicitud en su portal de Internet, para garantizar el derecho de participación de posibles interesados.

CONCEPTO JURÍDICO

especies silvestres de la diversidad biológica con fines de investigación científica no comercial, y los artículos 2.2.1.5.1.6.¹⁶ y 2.2.1.5.1.9.¹⁷ para el permiso de estudio con fines de investigación científica. Además, en lo no regulado en las disposiciones referenciadas, se tramita bajo las reglas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Ahora bien, de manera particular, una vez recibido el reporte o anuncio de los proyectos, la autoridad ambiental competente debe identificar el alcance de la solicitud y determinar si la actividad o proyecto efectivamente requiere o no de un permiso o autorización ambiental. En este punto, es importante que la autoridad competente determine la finalidad de los proyectos para los cuales se está solicitando la recolección de especímenes, ya que puede ser para actividades de restauración, a través del establecimiento de plantaciones forestales, cercas vivas, barreras rompevientos, siembra de individuos aislados o de sombrío; para elaborar estudios ambientales; para investigación; acceso a recursos genéticos; manejo forestal sostenible; u otros. Cada actividad está regulada y requiere contar con algún modo que le otorgue al interesado el derecho a usar el recurso natural.

Además, la autoridad competente debe aplicar los principios de la función administrativa para brindar una solución al solicitante o titular del permiso, de tal manera que se asegure la eficiencia de la actuación administrativa y el debido proceso. En ese sentido, la autoridad puede adecuar el trámite o la actuación a la reglamentación aplicable para continuar con el impulso correspondiente de la actuación administrativa. Asimismo, la autoridad puede requerir información adicional al solicitante, con el fin de emitir pronunciamientos o adoptar decisiones con toda la información técnica que se requiera y, de esta manera, asegurar la protección de los recursos naturales, la obligatoriedad y ejecutabilidad de las normas y la eficiencia de la función administrativa.

2. De acuerdo con su valoración jurídica, ¿Resulta procedente aplicar la analogía jurídica, para las actividades sobre Proyectos REDD+, Plantaciones forestales y Soluciones basadas en la naturaleza y/o de cualquier otra índole, en el marco jurídico aplicable a las actividades de recolección de especímenes de la diversidad biológica para la elaboración de estudios ambientales, Investigación científica no comercial e investigación científica en diversidad biológica?

3. De ser negativa la respuesta al numeral anterior, de manera cordial se solicita informar bajo qué otra figura jurídica o proceder, desde la ANLA, deben ser tramitados o gestionados los anuncios de actividades de recolección para proyectos que no se encuentran regulados por la normativa legal vigente y que no se enmarcan en los permisos establecidos en los artículos 2.2.1.5.1.1., 2.2.2.8.1.1. y 2.2.2.9.2.2. del Decreto 1076 del 2015, de los cuales conoce la ANLA”

Según lo señalado en el punto No. 2 y la respuesta a la pregunta No. 1, el CNRRN establece que el derecho a usar los recursos naturales renovables se obtiene por ministerio de la ley, permiso, concesión o asociación y que es posible otorgar permiso para el estudio de recursos naturales cuyo propósito sea ejecutar obras o trabajos para su futuro aprovechamiento. En ese sentido, se debe analizar el ámbito de aplicación de cada uno de los permisos para cada caso en concreto, con el fin de identificar si, en aplicación de los principios de la función administrativa (particularmente,

2. Expedido el auto de inicio, la autoridad ambiental competente contará con veinte (20) días para requerir información adicional por escrito y por una sola vez. Mientras se aporta la información solicitada se suspenderán los términos, de conformidad con los artículos 14 y 15 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o la norma que los modifique, sustituya o derogue.

3. A partir de la expedición del auto de inicio o de la recepción de la información adicional solicitada, según el caso, la autoridad ambiental competente contará con veinte (20) días para otorgar o negar el permiso, mediante resolución, contra la cual procederán los recursos de ley.

Dicha decisión se notificará en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

¹⁶ “Artículo 2.2.1.5.1.6. Requisitos de la solicitud. El interesado en obtener permiso de estudio con fines de investigación científica en diversidad biológica deberá presentar una solicitud escrita a la autoridad ambiental competente, conforme a los parámetros generales que para estos casos defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante acto administrativo”

¹⁷ “Artículo 2.2.1.5.1.9. Términos. Dentro de los treinta (30) días, contados a partir de la presentación de la solicitud con el llenado de los requisitos legales, la autoridad ambiental competente deberá otorgar o negar el permiso.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo con respecto a la solicitud de informaciones o documentos adicionales.”

CONCEPTO JURÍDICO

el principio de eficacia que busca brindar soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a los problemas de los ciudadanos), las actividades REDD+, plantaciones forestales y/o soluciones basadas en la naturaleza requieren alguna autorización ambiental que se adecue al ámbito de aplicación del permiso de estudio para la recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica con fines de elaboración de estudios ambientales.

V. CONCLUSIONES

El CNRRN establece que el derecho a usar los recursos naturales renovables se obtiene por ministerio de la ley, permiso, concesión o asociación (artículo 51) y que es posible otorgar permiso para el estudio de recursos naturales cuyo propósito sea ejecutar obras o trabajos para su futuro aprovechamiento (artículo 56). Con fundamento en estas disposiciones, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentó el permiso para la recolección de especímenes de especies silvestres de la diversidad biológica, mediante los Decretos 309 de 2000, 1376 de 2013 y 3016 de 2013, compilados en el Decreto 1076 de 2015, en los que se establecen los fines y ámbito de aplicación de cada uno de ellos, así como el procedimiento legal para la obtención de los permisos.

Ahora bien, una vez recibido el reporte o anuncio de los proyectos, la autoridad ambiental competente debe identificar el alcance de la solicitud y determinar si la actividad o proyecto efectivamente requiere o no de un permiso o autorización ambiental. En este punto, es importante que la autoridad competente determine la finalidad de los proyectos para los cuales se está solicitando la recolección de especímenes, ya que cada actividad está regulada y requiere contar con algún modo que le otorgue al interesado el derecho a usar el recurso natural. Además, se considera que la autoridad ambiental competente debe aplicar los principios de la función administrativa, particularmente el principio de eficacia, con el fin de brindar soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a la ciudadanía. Para ello, en cada caso concreto se deberá identificar si los estudios ambientales para los cuales se realizaron las actividades de recolección corresponden a proyectos que requieran algún tipo de autorización ambiental.

El presente concepto se expide a solicitud de LUISA FERNANDA GASPAS GOMEZ 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,

JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Diana Quevedo Niño – Abogada contratista Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ
Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández – Coordinadora Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ

