

MEMORANDO

Bogotá, D. C.,

22 ENE 2013

Janet
22/01/13

PARA: ANDREA CORTES SALAZAR
Coordinadora Grupo Agroquímicos, proyectos especiales,
Compensaciones y 1%.

DE: ROBERTH LESMES ORJUELA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Solicitud de concepto jurídico acerca de las competencias de
licenciamiento ambiental para proyectos de introducción de pie parental
en Colombia y temas paralelos.

RAD: 4120-3-56474

De acuerdo a su memorando, respecto al asunto de la referencia, procede la Oficina Asesora Jurídica a brindar el apoyo jurídico solicitado:

“¿Cuál es la diferencia o en qué se diferencian las licencias ambientales otorgadas por esta autoridad para la fase de comercialización de especies exóticas o introducidas de las licencias otorgadas por las Corporaciones Autónomas Regionales en la misma fase?”

Se responde:

De acuerdo al Decreto 2820 de 2010, establece en los artículos 8 y 9, los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental, y define las competencias de las Autoridades Ambientales, señalando específicamente:

Artículo 8°, Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

(...)

16. La introducción al país de parentales, especies, subespecies, razas, híbridos o variedades foráneas con fines de cultivo, levante, control biológico, reproducción y/o comercialización, para establecerse o implantarse en medios naturales o artificiales, que puedan afectar la estabilidad de los ecosistemas o de la vida silvestre.

La Licencia Ambiental contemplará la fase de investigación o experimental y la fase comercial. La fase de investigación involucra las etapas de importación del pie parental y de material vegetal para la

propagación, la instalación o construcción del zoológico o vivero y las actividades de investigación o experimentación del proyecto. Para autorizar la fase comercial se requerirá modificación de la Licencia Ambiental.

(...)

Parágrafo 3º. *Los zoológicos de especies foráneas a los que se refiere el numeral 16 del presente artículo, no podrán adelantar actividades comerciales con individuos introducidos, ni con su producción, en ninguno de sus estadios biológicos, a menos que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los haya autorizado como predios proveedores y solamente cuando dichos especímenes se destinen a establecimientos legalmente autorizados para su manejo en ciclo cerrado."*

De otra parte, el Decreto señala en el artículo 9: "Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción:

(...)

19. La caza comercial y el establecimiento de zoológicos con fines comerciales.

(...)

Parágrafo 2. *Para los efectos del numeral 19 del presente artículo, la licencia ambiental contemplará las fases experimental y comercial. La fase experimental incluye las actividades de caza de fomento, construcción o instalación del zoológico y las actividades de investigación del proyecto. Para autorizar la fase comercial se requerirá modificación de la licencia ambiental previamente otorgada para la fase experimental.*

Cuando las actividades de caza de fomento se lleven a cabo fuera del área de jurisdicción de la entidad competente para otorgar la licencia ambiental, la autoridad ambiental con jurisdicción en el área de distribución del recurso deberá expedir un permiso de caza de fomento de conformidad con lo establecido en la normatividad vigente. De igual forma, no se podrá autorizar la caza comercial de individuos de especies sobre las cuales exista veda o prohibición.

Parágrafo 3. *Las Corporaciones Autónomas Regionales solamente podrán otorgar licencias ambientales para el establecimiento de zoológicos con fines comerciales de **especies exóticas** en ciclo cerrado, para tal efecto, el pie parental deberá provenir de un zoológico con fines comerciales que cuente con licencia ambiental y se encuentre debidamente autorizado como predio proveedor." (Resalto).*

De acuerdo con la normativa antes citada, en principio, se tiene que para pasar a la fase comercial de un zoológico, previa obtención de la licencia ambiental para la fase experimental, ésta debe ser modificada, sea que ésta haya sido expedida por una Autoridad Ambiental Regional o por esta Autoridad; en ese sentido son modificaciones de licencia similares, sin embargo, es el origen del pie parental lo que diferencia los dos tipos de licencias ambientales y, por ende, de sus modificaciones.

Para empezar a decantar la diferencia en el origen del pie parental para los dos tipos de licencias ambientales, se debe tener en cuenta la regulación legal en torno al establecimiento de zoocriaderos prevista en la Ley 611 de 2000, según la cual existen tres tipos:

"ARTÍCULO 3°. DE LOS ZOOCRIADEROS. Se refiere al mantenimiento, cría, fomento y/o aprovechamiento de especies de la fauna silvestre y acuática en un área claramente determinada, con fines científicos, comerciales, industriales, de repoblación o de subsistencia. Los zoocriaderos a que se refiere la presente ley podrán ser abiertos, cerrados y mixtos:

a) Zoocriaderos abiertos. Son aquellos en los que el manejo de la especie se realiza a partir de capturar periódicamente en el medio silvestre, especímenes en cualesquiera de las fases del ciclo biológico, incorporándolos en el zoocriadero hasta llevarlos a una fase de desarrollo que permita su aprovechamiento final;

b) Zoocriaderos cerrados. Son aquellos en los que el manejo de la especie se inicia con un pie parental obtenido del medio silvestre o de cualquier otro sistema de manejo de fauna, a partir del cual se desarrollan todas las fases de su ciclo biológico para obtener los especímenes a aprovechar;

c) Zoocriaderos mixtos. Son aquellos en los cuales se maneja una o varias especies, tanto en ciclo abierto como en ciclo cerrado."

Conforme a la norma en comento y para efectos de la licencia ambiental requerida para un Zoocriadero, existen dos posibles hipótesis:

1. Zoocriaderos de especies silvestres exóticas en ciclo cerrado, caso en el cual el pie parental necesariamente debe provenir de un zoocriadero con fines comerciales que cuente con licencia ambiental y se encuentre debidamente autorizado como predio proveedor conforme lo dispone el parágrafo 3 del artículo 9 del Decreto 2820 de 2010, es decir que la autorización como predio proveedor haya sido obtenida por medio de la modificación de la licencia ambiental inicialmente otorgada para la introducción y la fase experimental, para pasar a la fase comercial del zoocriadero. Por lo tanto, la Licencia Ambiental modificada del predio proveedor, es de competencia de esta Autoridad.

En este caso, cuando se trata de un zoocriadero cuyo pie parental es de especies exóticas éste sólo puede operar en ciclo cerrado, de acuerdo con la definición prevista en el artículo 3° de la Ley 611 de 2000.

2. Zoocriaderos de especies silvestres nativas, caso en el cual el pie parental se obtiene a través de la actividad de caza de fomento debidamente autorizada por la Autoridad Ambiental competente; así, si la caza se ha de realizar en la jurisdicción de la misma Autoridad, la licencia ambiental deberá incorporar dicha fase de caza de fomento (Decreto 2820, artículo 9, parágrafo 2)¹, pero si la caza de fomento se ha de realizar en jurisdicción de otra autoridad ambiental, se debe obtener el respectivo permiso ante

¹ Ello en concordancia con la Resolución 1317 de 2000, en especial su artículo 2° parágrafo, según el cual las fases de caza con fines de fomento y la de instalación o construcción del zoocriadero son actividades simultáneas, de tal forma que la viabilidad de la una está sujeta a la viabilidad de la otra.

ésta². Otro mecanismo para la obtención de los ejemplares puede ser su adquisición de otro zoológico de especies silvestres nativas que tenga debidamente autorizada la fase comercial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 611 de 2000.

En cuanto a la licencia ambiental de competencia de esta Autoridad, tenemos que la misma incluye la fase experimental, que a su vez, incorpora la introducción al país del pie parental y la instalación o construcción del zoológico; para pasar a la fase comercial, se requiere modificar la licencia ambiental.

En conclusión, la diferencia entre las licencias ambientales requeridas para el establecimiento de un zoológico de especies silvestres de competencia de la ANLA y las de competencia de las autoridades ambientales regionales en fase experimental radican en el origen del pie parental como se señaló inicialmente, por lo tanto:

1. **ANLA:** siempre se trata de especies silvestres exóticas o foráneas *introducidas* al país.
2. **Autoridades Ambientales Regionales:**
 - a. Especies Silvestres Foráneas o Exóticas Introducidas: Adquisición de un predio proveedor autorizado como tal por la ANLA.
 - b. Especies Silvestres Nativas: Caza de fomento o adquisición en un predio cuya fase comercial esté debidamente autorizada por la Corporación respectiva.

“¿De quién es la competencia para la autorización y/o permiso para la comercialización en el exterior de una especie nativa de nuestro país?”

Se responde:

A través del Decreto 1608 de 1978: *“Por el cual se reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales en materia de fauna silvestre”*, se reguló la importación y exportación de especímenes o productos de la fauna silvestre, disponiendo que el interesado en estas actividades deberá obtener el permiso correspondiente.

Dicho Decreto señala expresamente como especie nativa *“La especie o subespecie taxonómica o variedad de animales cuya área de disposición geográfica se extiende al territorio nacional o a aguas jurisdiccionales colombianas o forma parte de los mismos, comprendidas las especies o subespecies que migran temporalmente a ellos, siempre y cuando no se encuentren en el país o migren a él como resultado voluntario o involuntario de la actividad humana”*.

De igual manera, la Ley 17 de 1981, por medio de la cual se aprobó en Colombia la *“Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres – CITES”*, que tiene como objetivo evitar que el comercio internacional se constituya en una amenaza para la supervivencia de la fauna y flora silvestres, y la Resolución 1263 de 2006

² De acuerdo con el artículo 252, literal f) del Decreto-ley 2811 de 1974, se entiende por Caza de Fomento *“la que se realiza con el exclusivo propósito de adquirir ejemplares para el establecimiento de zoológicos o cotos de caza.”* El procedimiento para la obtención del permiso de caza de fomento está regulado en los artículos 125 y siguientes del Decreto 1608 de 1978.

"Por la cual se establece el procedimiento y se fija el valor para expedir los permisos a que se refiere la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres - CITES-, y se dictan otras disposiciones".

Por otro lado, la Resolución 1367 de 2000, estableció el procedimiento para las autorizaciones de importación y exportación de especímenes de la diversidad biológica que no se encuentran listadas en los apéndices de la Convención CITES.

En consecuencia, si la especie se encuentra incluida en los Apéndices de la *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres - CITES*, la autorización o permiso para la exportación de la especie será competencia de la Dirección de Bosques, Biodiversidad de Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En caso contrario, la competencia para la exportación de una especie nativa no contemplada en la *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres - CITES*, estará a cargo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA.

"¿De quién es la competencia para autorizar el traslado de una especie con fines comerciales dentro del país, cuando se trata de una especie endémica de una región, es decir propia de un sitio, cuyo objeto sea trasladarse a otra región? Y en este caso cuál es el trámite a seguir."

Se responde:

A través del Decreto 1608 de 1978 *"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"*, se estableció que el transporte de especímenes o productos de la fauna silvestre debe estar amparado en un salvoconducto de movilización, el cual acogerá únicamente los individuos, especímenes y productos indicados, el cual será válido por una sola vez; dicha norma prohibió la movilización de individuos, especímenes o productos de la fauna silvestre sin el respectivo salvoconducto o la movilización de mayor cantidad o de especificaciones diferentes de las relacionadas en dicha autorización.

En concordancia con lo anterior, el numeral 14° del artículo 31 de la ley 99 de 1993, consagra que le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales *"Ejercer el control de la movilización, procesamiento y comercialización de los recursos naturales renovables en coordinación con las demás corporaciones autónomas regionales, las entidades territoriales y otras autoridades de policía, de conformidad con la ley y los reglamentos; y expedir los permisos, licencias y salvoconductos para la movilización de los recursos naturales renovables"*. (Subrayado por fuera del texto)

En este sentido se han expedido diferentes normas entre las cuales se encuentran, la Resolución 438 de 2001, que estableció el Salvoconducto Único Nacional para la movilización de especímenes de la diversidad biológica, la Resolución 1029 de 2001, que fijó el valor de los servicios de evaluación y seguimiento del Salvoconducto Único Nacional, Resolución 619 de 2002 *"Por la cual se establece el Salvoconducto Nacional para la movilización de productos primarios"*

provenientes de plantaciones forestales, se modifican las Resoluciones números 0438 y 1029 de 2001 del Ministerio del Medio Ambiente, y se adoptan otras determinaciones.”

En cuanto al trámite, debe observarse lo dispuesto en la Resolución N° 107 de 1995, *“Por la cual se establece el salvoconducto para amparar la movilización, removilización de especies y/o especímenes de los recursos naturales renovables y se determina el procedimiento para su expedición”*.

“En el caso de que una Corporación Autónoma Regional otorgase una licencia ambiental cuya competencia le corresponda a esta Autoridad, cual es el procedimiento a seguir?”

Se responde:

Respecto a su interrogante, es pertinente precisar que en nuestro ordenamiento jurídico el principio de legalidad conlleva a que todas las actuaciones de los órganos del Estado se sometan a la Constitución y a las leyes. Por lo cual en aras de preservar real y efectivamente la legalidad de la actividad administrativa, la ley establece instrumentos que constituyen una garantía jurídica de los ciudadanos para asegurar que los actos de la Administración Pública, tanto los de carácter general y abstracto como los de contenido particular y concreto, se adecuen a las normas jurídicas preexistentes, con lo cual se propende por la defensa de la legalidad en abstracto y de los derechos de los particulares.

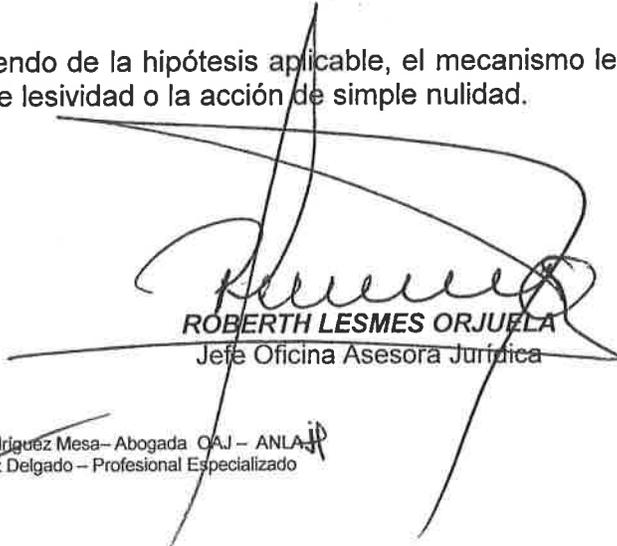
Por lo tanto, cuando de acuerdo a la normas le corresponda por competencia a una Autoridad Ambiental el conocer el trámite de licenciamiento ambiental y lo asuma otra autoridad que no tenga la competencia procederá lo preceptuado en la Ley 1437 de 2011 *“Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, artículo 93 y siguientes, surtiéndose la revocatoria directa del acto administrativo; es preciso señalar una vez se surta el trámite que señala la ley y el titular niega el consentimiento para revocar el Acto Administrativo por medio del cual se otorgó la Licencia Ambiental y la Autoridad Ambiental Regional considera que el acto es contrario a la Constitución y a la Ley, deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Acción de lesividad).

También dentro del ordenamiento jurídico se contempla la Acción de Nulidad prevista en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, a propósito ha señalado la Corte Constitucional *“Consultando el espíritu de la Constitución y de la ley, se tiene que la acción de simple nulidad procede contra todos los actos administrativos, generales y particulares, cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico, caso en el cual la competencia del juez se limita a decretar la simple anulación sin adicionar ninguna otra declaración, pese a que con el retiro del acto impugnado eventualmente se restablezcan derechos o se ocasionen daños al actor o a terceros”*³.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-426/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil

En suma, dependiendo de la hipótesis aplicable, el mecanismo legal podría ser la revocatoria directa, la acción de lesividad o la acción de simple nulidad.

Cordialmente,



ROBERTH LESMES ORJUELA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Liliana Andrea Rodríguez Mesa – Abogada OAJ – ANLA
Revisó: Daniel Ricardo Pérez Delgado – Profesional Especializado

