



Radicación: 2019012903-3-001

Fecha: 2019-02-25 18:46 Proceso: 2019012903 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP_1310-GRUPO DE FINANZAS Y PRESUPUESTO

MEMORANDO

1.2.

Bogotá, D.C., 25 de febrero de 2019

PARA: ENA LUZ ESPITIA
GRUPO DE FINANZAS Y PRESUPUESTO

DE: OFICINA ASESORA JURÍDICA

ASUNTO: Respuesta memorando 2019012903-3-000 de 07 de febrero de 2019.

Cordial saludo,

En atención a la consulta formulada mediante el memorando del asunto, relacionado con la solicitud de concepto jurídico en relación a los costos para liquidar el servicio de seguimiento; de conformidad con las funciones establecidas en el Decreto-ley 3573 de 2011, la Oficina Asesora Jurídica se permite manifestar lo siguiente:

I. Problema Jurídico

Por parte del Grupo de Finanzas y Presupuesto de la Subdirección Administrativa y Financiera surge una inquietud que atañe a situaciones relacionadas con el cobro por el servicio de seguimiento, planteando el siguiente interrogante:

“Por lo anterior y teniendo en cuenta que la normatividad tiene lagunas, de manera atenta se solicita conceptuar jurídicamente, a fin de establecer para el presente caso ¿cuáles costos se deben tener en cuenta para efectos de liquidar el servicio de seguimiento: los costos totales del proyecto o los costos anuales reportados por el usuario?”

II. Antecedentes (ANLA)

Una vez consultada la base de datos de la Oficina Asesora Jurídica de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, se verificó que sobre el particular se ha emitido pronunciamiento relacionado con este asunto, el cual se describirá sucintamente, así:

Concepto 2017053615-3-001 de 31 de agosto de 2017:





Radicación: 2019012903-3-001

Fecha: 2019-02-25 18:46 Proceso: 2019012903 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP_1310-GRUPO DE FINANZAS Y PRESUPUESTO

*“... Así las cosas, los actos administrativos reglamentarios proferidos por las autoridades deben sujetarse en estricto sentido a las normas de rango superior, **por esta razón no es procedente la comparación entre las tarifas fijadas en la resolución 0324 de 2015 y los topes del artículo 96 de la Ley 633 de 2000.***

... El Artículo 96 de la Ley 633 de 2000 estableció el sistema y método de cálculo de las tarifas, el cual debe ser aplicado por todas las autoridades ambientales, sin importar el costo del servicio de evaluación y seguimiento, ya que la ley en cita no hizo exclusión de cobro a ningún proyecto.

A su vez la norma ídem, reglamentó específicamente el tope de las tarifas para aquellos eventos que sean iguales o superiores a 2115 y superiores a 8458 a salarios mínimos mensuales legales vigentes, por lo que, corresponde a las entidades ambientales reglamentar lo no regulado en cuanto costo y topes.

En sentencia de tutela 11001-03-15-000-2016-02716-01 del 10 de agosto de 2017, en la Sección Cuarta del Consejo de Estado, sostuvo frente a este punto:

“... A juicio de la Sala, en lo que interesa para resolver al problema jurídico, se advierte que la autoridad judicial demandada explicó que el artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, solo hizo alusión a los proyectos cuyo valor sea igual o superior a 2115 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que, por ende, la Anla, como autoridad técnica especializada en materia de licencias ambientales, podía regular las tarifas de cobro por seguimiento de licencias ambientales.

La Sala estima necesario referirse al artículo 28 de la Ley 344 de 1996, modificado por el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, que autoriza el cobro por los servicios de seguimiento de licencias ambientales. Esa norma faculta al Ministerio de Ambiente y a las autoridades ambientales para que fijen las tarifas de cobro por seguimiento de licencias ambientales, que incluirán los costos de honorarios, de viáticos y de análisis de laboratorios. Además, el método de cálculo de esas tarifas deberá hacerse de conformidad con el inciso 4º de ese artículo.

Adicionalmente, el artículo 28 de la Ley 344 de 1996 establece los topes para la fijación de tarifas que se cobren por servicios de seguimiento de licencias ambientales. Sin embargo, esos topes solo están destinados a proyectos cuyo valor fuere igual o superior a 2.115 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Eso quiere decir, entonces, que los proyectos inferiores a 2.115 salarios mínimos mensuales legales vigentes no están sujetos a topes máximos. Empero, eso no implica, de ninguna manera, que los proyectos inferiores a 2.115 salarios mínimos mensuales legales vigentes estén exentos del cobro por seguimiento de licencias ambientales. Y eso es así, porque el inciso primero del artículo mencionado estipuló que los servicios de seguimiento de licencias ambientales serán cobrados por las respectivas autoridades, sin hacer exclusiones en virtud del monto de los proyectos.

Para la Sala, es claro que el artículo 28 de la Ley 344 de 1996 facultaba al Anla para fijar las tarifas por los servicios de seguimiento de licencias ambientales, incluso de proyectos inferiores a 2.115 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Y, precisamente, fue en virtud de esa facultad que la Anla expidió la Resolución 260 de 2011, tal y como se desprende de las consideraciones de ese acto administrativo...”

Tenemos entonces que, los cobros que realiza la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales — ANLA — a proyectos cuyos valores sean inferiores a 2115 salarios mínimos legales mensuales, al no existir normatividad sobre el porcentaje de topes para el cobro





Radicación: 2019012903-3-001

Fecha: 2019-02-25 18:46 Proceso: 2019012903 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP_1310-GRUPO DE FINANZAS Y PRESUPUESTO

*de las tarifas, deberán sujetarse a las estipulaciones de la reglamentación vigente, en este caso la resolución 0324 de 2015, **respetando los topes señalados en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000.***” (Negrilla fuera del texto original).

III. Consideraciones (análisis normativo)

Con el fin de llevar a cabo el estudio jurídico sobre los topes establecidos para el cobro del seguimiento de licencias ambientales, se hace necesario esbozar la normatividad concerniente al tema, así:

La 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”*, estableció 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.

(...) Las tarifas que se cobran por concepto de la prestación de los servicios de evaluación y de los servicios de seguimiento ambiental, según sea el caso, no podrán exceder los siguientes topes:

- 1. Aquellos que tengan un valor de dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto seis por ciento (0.6%).*
- 2. Aquellos que tengan un valor superior a los dos mil ciento quince (2.115) salarios mínimos mensuales vigentes e inferior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes tendrán una tarifa máxima del cero punto cinco por ciento (0.5%).*
- 3. Aquellos que tengan un valor superior a los ocho mil cuatrocientos cincuenta y ocho (8.458) salarios mínimos mensuales vigentes, tendrán una tarifa máxima del cero punto cuatro por ciento (0.4%) (...).”*

De igual manera, la Resolución 324 de 2015 *“Por la cual se fijan las tarifas para el cobro de los servicios de evaluación y seguimiento de licencias, permisos, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental y se dictan otras disposiciones”* en el parágrafo 3 del artículo 5, consagró:

*“Parágrafo 3. **Para el servicio de seguimiento**, el beneficiario de una licencia ambiental u otro instrumento de control y manejo ambiental, **podrá reportar dentro de los primeros diez (10) días del mes de enero de cada año**, el valor de los costos anuales del proyecto, teniendo en cuenta los ítems señalados en este artículo. En los casos en los que la*





Radicación: 2019012903-3-001

Fecha: 2019-02-25 18:46 Proceso: 2019012903 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP_1310-GRUPO DE FINANZAS Y PRESUPUESTO

información no haya sido reportada, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA procederá a aplicar la tarifa correspondiente de conformidad con las tablas previstas en la presente Resolución.” (Negrilla fuera del texto original).

Ahora bien, frente a las normas expuestas, es pertinente resaltar apartes de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el principio de legalidad, el cual consiste en:

“El principio constitucional de la legalidad tiene una doble condición de un lado es el principio rector del ejercicio del poder y del otro, es el principio rector del derecho sancionador.

*Como principio rector del ejercicio del poder se entiende que no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley. **Este principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas (...)***

Su posición central en la configuración del Estado de derecho como principio rector del ejercicio del poder y como principio rector del uso de las facultades tanto para legislar - definir lo permitido y lo prohibido- como para establecer las sanciones y las condiciones de su imposición, hacen del principio de legalidad una institución jurídica compleja conforme a la variedad de asuntos que adquieren relevancia jurídica y a la multiplicidad de formas de control que genera la institucionalidad (...)

La primera pregunta que surge respecto del sentido del principio de legalidad y de su consagración constitucional en el artículo 29 de la Carta Política es sobre cuál es el significado la palabra ley prescrito en la norma superior.

*2. El uso constitucional de la palabra ley puede entenderse en dos sentidos, bien como la norma que emana del órgano competente -el legislador- ordinario, en estricto sentido el Congreso; **o bien, como toda norma jurídica esto es todo el derecho vigente.** En este último sentido, la proposición jurídica vinculante de obligatorio cumplimiento no atiende al órgano competente sino a la condición de obligatoriedad en su observancia (...).¹ (Negrilla fuera del texto original).*

Aunado a ello, se trae a colación el principio de confianza legítima que se desprende de las actuaciones emanadas por la administración hacia los administrados.

*“6.2. Por su parte, la confianza, entendida como las **“expectativas razonables, ciertas y fundadas que pueden albergar los administrados con respecto a la estabilidad o proyección futura de determinadas situaciones jurídicas de carácter particular y concreto”**[37], es un principio jurídico que encuentra fundamento en la **buena fe, el respeto del acto propio**[38] y el **principio de seguridad jurídica**[39]. La cual ha sido protegida por la jurisprudencia de esta Corte como el principio de la confianza legítima.*

Adicional a la protección a las expectativas razonables, ciertas y fundadas, la confianza legítima es, también, un mecanismo que busca conciliar los conflictos entre los intereses

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-710 de 2001, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño
Calle 37 No. 8 – 40 Bogotá, D.C. Edificio Anexo
Código Postal 110311156
Centro de Contacto Ciudadano: 57 (1) 2540100 / 018000112998
PBX: 57 (1) 2540111
www.anla.gov.co
Página 4 de 6



GOBIERNO
DE COLOMBIA



MINAMBIENTE



Radicación: 2019012903-3-001

Fecha: 2019-02-25 18:46 Proceso: 2019012903 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP_1310-GRUPO DE FINANZAS Y PRESUPUESTO

públicos y privados, y un límite a las actuaciones de la Administración que busca proteger el interés general^[40] y el principio democrático.^[41] Por tanto, en virtud del principio de la confianza legítima como mecanismo conciliador, las actuaciones de la Administración que generen un cambio súbito de las condiciones que regulan las relaciones con los administrados en donde existe una expectativa justificada, deben ser precedidas por un período de transición, en el cual se le brinde a los particulares el tiempo y los medios necesarios para que éstos se ajusten a la nueva situación jurídica y puedan reequilibrar su posición.^[42] De manera que las expectativas válidas que éstos tenían, generadas por las actuaciones de la Administración, ya sea por acciones u omisiones, por normas o por interpretaciones jurídicas, sean protegidas. No obstante, esas medidas que se tomen para minimizar las repercusiones, no son equivalentes a una indemnización o reparación o a un desconocimiento del interés general.^[43]²

IV. Conclusiones

Visto lo anterior se hace claridad que los conceptos jurídicos emitidos por esta Oficina Asesora Jurídica no definen situaciones concretas derivadas del ejercicio de derechos subjetivos, no son obligatorios o vinculantes, por tal motivo no comprometen la responsabilidad de la entidad; por lo contrario, constituyen criterios de información, ilustración y orientación desde un punto de vista general³.

Si bien su consulta se enfoca a situaciones de carácter particular y en concreto respecto a un recurso de reposición presentado por el cobro al seguimiento ambiental. Esta oficina procederá a emitir concepto jurídico de forma general a la pregunta planteada.

² Corte Constitucional, Sentencia T-437 de 2012, Magistrado Ponente: Dra. Adriana María Guillen Arango. Frente a los pies de páginas relacionados en esta sentencia tenemos: “**37. VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Universidad Externado de Colombia. 2008. Pg 152; 38. Ver sentencia T-295 de 1999. Este principio comprende “una limitación del ejercicio de las potestades consistente en la fidelidad de las autoridades a las decisiones que toman, sin que puedan revocarlas por sí mismas, cuando afectan a particulares y sin seguir el debido proceso para ello, más aún cuando el acto posterior este (sic) fundado en criterios irrazonables, desproporcionados o extemporáneos. (T-475 de 1992)” Sentencia T-878 de 2010; 39. Ver artículos 1° y 4° de la Constitución Política; 40. Es claro que en los casos en los que exista una disputa entre el interés particular y el interés general, ésta debe resolverse a favor de éste último, ya que “lo colectivo debe primar sobre lo individual, y lo público sobre lo privado”. Sentencia C-617 de 1995. Afirmación que encuentra como fundamento los artículos 1° y 63 de la Constitución Política de Colombia; 41. Sentencia C-131 de 2004 en la que se declaró la constitucionalidad de la norma que consagraba la obligación de realizar la revisión técnica mecánica de los automóviles privados cada dos años; 42. Dicho concepto es tomado de García de Enterría, citado en la sentencia T-225 de 1992. En esa oportunidad la Corte revisó el caso de varios expedientes acumulados de vendedores ambulantes en la ciudad de Ibagué que fueron desalojados por parte de la Administración. Los vendedores demandaron a la Administración solicitando que se protegiera su derecho fundamental al trabajo. La Corte tuteló el derecho a la confianza legítima, el cual fue protegido inicialmente en la jurisprudencia alemana y el Tribunal Europeo de Justicia en sentencia del 13 de julio de 1965, y ordenó a la Alcaldía que tomará las medidas necesarias y suficientes para reubicar a los vendedores ambulantes que fueran afectados por la medida; 43. Sentencia T-438 de 1996. Caso en el que se analiza la tutela instaurada por varias personas en Barranquilla, a las cuales la Administración les había permitido establecer “colmenas” o estaciones de venta en la plaza de mercado desde 1977. En 1996 la Administración emitió una resolución ordenando la demolición de las “colmenas”. Los accionantes solicitan la protección al derecho al trabajo, a la propiedad, a la posesión, al debido proceso y a la vivienda. En el presente caso la Corte tuteló el debido proceso de los accionantes, en el sentido que no se puede surtir un desalojo sin los previos trámites legales y los respectivos planes de reubicación.”**

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, 22 de abril de 2010, Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00050-01.





Radicación: 2019012903-3-001

Fecha: 2019-02-25 18:46 Proceso: 2019012903 Anexos:

Trámite: 17-Correspondencia

Remitente: 1.2-OFICINA ASESORA JURÍDICA

Destinatario: DEP_1310-GRUPO DE FINANZAS Y PRESUPUESTO

Ahora bien, respecto de la pregunta realizada por parte del grupo de Finanzas y Presupuesto, la posición de la Oficina Asesora Jurídica es determinante en considerar que el principio de legalidad y confianza legítima que le atañe a las Entidades como garantes de los derechos de los administrados debe acatarse. Por lo tanto, si el parágrafo 3 del artículo 5 de la Resolución 324 de 2015 señala que para el servicio de seguimiento el beneficiario del instrumento puede remitir el valor de los costos del proyecto dentro de los 10 primeros días de enero, y con base en ellos, establecer el cobro conforme a lo consagrado en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000, respetando los toques allí señalados.

Finalmente, se considera pertinente que en cada caso se realice el análisis jurídico y técnico para la aplicación de los toques en los cobros por servicio de seguimiento de las licencias ambientales y demás instrumentos de manejo y control ambiental.

Cordialmente,



DANIEL RICARDO PÁEZ DELGADO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: --DANIEL RICARDO PÁEZ DELGADO (Jefe Oficina Asesora Jurídica)
JOSE VICENTE AZUERO GONZALEZ (Contratista)
Proyectó: DIANA LLANOS DIAZ

Archívese en: Conceptos OAJ

Nota: Este es un documento electrónico generado desde los Sistemas de Información de la ANLA. El original reposa en los archivos digitales de la Entidad.

