

10 8 MAY 2015

MEMORANDO

Bogotá, D.C.,

PARA: MARTHA ELENA CAMACHO BELLUCCI
Subdirectora Evaluación y Seguimiento

DE: CLAUDIA LORENA LOPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Consulta – Importación muestras plaguicidas para experimentación
DPE52527-00-2014

Respetada Martha:

En atención al memorando No. 2015001115-3, en el que se solicita concepto jurídico con relación al requerimiento de Licencia Ambiental para la importación de muestras de plaguicidas para experimentación, me permito realizar las siguientes observaciones:

I. Antecedentes

El Decreto Ley 210 de 2003, *"Por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones"*, dispuso que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene como objetivo primordial dentro del marco de su competencia formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior.

El Decreto 925 de 2013, *"Por el cual se establecen disposiciones relacionadas con las solicitudes de registro y licencia de importación"*, tiene por objetivo establecer las mercancías, las condiciones y los requisitos para el trámite de los registros y licencias de importación, teniendo en consideración que por medio de las licencias de importación se autorizan las importaciones del régimen de licencia previa y a través del registro de importación se autorizan las importaciones del régimen de libre importación sometida a este trámite, conforme se indica en dicho decreto.

La Ley 99 de 1993, *"por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones"*, contemplo en su Título IV el marco general en materia de licencias ambientales, reglamentado por medio del Decreto 2820 de 2010 el cual fue derogado por el Decreto 2041 de 2014, el cual en el Título IV describe el trámite para la obtención de la Licencia ambiental.

El Decreto 3573 de 2011 creó la Autoridad de Licencias Ambientales – ANLA-, como una unidad administrativa especial del orden nacional, en los términos del artículo 67 de la Ley 489 de 1998¹, con autonomía administrativa y financiera, sin personería jurídica, la cual hace parte del Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible, encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País.

El Decreto 1843 de 1991 reglamenta parcialmente los Títulos III, V, VI, VII y XI de la Ley 9 de 1979, sobre uso y manejo de plaguicidas.

El Decreto 4741 de 2005 reglamentó parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral, entendida esta como el conjunto articulado e interrelacionado de acciones de política, normativas, operativas, financieras, de planeación, administrativas, sociales, educativas, de evaluación, seguimiento y monitoreo desde la prevención de la generación hasta la disposición final de los residuos o desechos peligrosos, a fin de lograr beneficios ambientales, la optimización económica de su manejo y su aceptación social, respondiendo a las necesidades y circunstancias de cada localidad o región.

II. Consideraciones

El artículo 2 del Decreto Ley 2010 de 2003 señala las funciones generales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dentro de las cuales encontramos la de establecer los trámites, requisitos y registros ordinarios aplicables a las importaciones y exportaciones de bienes, servicios y tecnología, y aquellos que con carácter excepcional y temporal se adopten para superar coyunturas adversas al interés comercial del país. Todo requisito a la importación o exportación en tanto es una regulación de comercio exterior, deberá establecerse mediante decreto suscrito por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo y el Ministro del ramo correspondiente.

En virtud de lo anterior, se expidió el Decreto 925 de 2013 cuyo objetivo consiste en establecer las condiciones y requisitos para el trámite de los registros y licencias de importación.

Así las cosas, para el trámite del registro y de la licencia de importación deberá realizarse el trámite pertinente en la Ventanilla Única de Comercio Exterior VUCE, con los requisitos, permisos, certificaciones, autorizaciones o vistos buenos previos a la importación exigidos por las entidades competentes.

De otra parte, el Decreto 2041 de 2014, *"Por el cual se reglamenta el Título VII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales"*, en el artículo 3 establece:

¹ Artículo 67º.- Organización y funcionamiento de unidades administrativas especiales. Las Unidades Administrativas Especiales son organismos creados por la ley, con la autonomía administrativa y financiera que aquélla les señale, sin personería jurídica, que cumplen funciones administrativas para desarrollar o ejecutar programas propios de un ministerio o departamento administrativo

“Artículo 3°. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La licencia ambiental, es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables/o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.
(...)” (Subrayado fuera del texto original)

Con relación a las Licencias Ambientales la Corte Constitucional en Sentencia C-746 de 2012, manifestó:

“Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público.” (Subrayado fuera del texto original)

El Decreto 2041 de 2014, en el artículo 8 estableció que es competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, otorgar o negar de manera privativa licencia ambiental para la importación de plaguicidas para uso veterinario (ingrediente activo y/o

producto formulado) con excepción de los productos formulados de uso tópico para mascotas, los accesorios de uso externo tales como orejeras, collares, narigueras, entre otros.²

En este orden de ideas es posible concluir que, la importación de plaguicidas para uso veterinario requiere de licencia ambiental, la cual será otorgada o negada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, salvo que se trate de una de las excepciones indicadas en el literal b del numeral 10.2 del Decreto 2041 de 2014.

Por otro lado, el Decreto 1843 de 1991 estableció que el control y la vigilancia epidemiológica en el uso y manejo de plaguicidas, deberá efectuarse con el objeto de evitar que afecten la salud de la comunidad, la sanidad animal y vegetal o causen deterioro del ambiente.

De igual manera, el artículo 13 del mencionado decreto establece:

“Artículo 13. DEL CONCEPTO DE CLASIFICACION TOXICOLOGICA Y DEL PERMISO DE USO EN EL PAIS. Toda persona natural o jurídica que importe o elabore productos plaguicidas para aplicación en el territorio nacional, independientemente de la cantidad, que requiera importar o comercializar, debe obtener concepto previo favorable del Ministerio de Salud o su autoridad delegada, de clasificación toxicológica y permiso de uso en el país, cumpliendo con lo establecido en el capítulo X del presente Decreto.

Parágrafo. Cuando se trate de plaguicidas con fines de experimentación, deberá darse cumplimiento con todo lo establecido en forma específica en el presente Decreto.”

De conformidad con lo establecido en el Capítulo IV del Decreto 1843 de 1991 toda persona natural o jurídica que adelante actividades relacionadas con experimentación de plaguicidas, requiere permiso especial previo del Ministerio de Salud y Protección Social.

Por medio del Decreto 1443 de 2004, “por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 253 de 1996, y la Ley 430 de 1998 en relación con la prevención y control de la contaminación ambiental por el manejo de plaguicidas y desechos o residuos peligrosos provenientes de los mismos, y se toman otras determinaciones”, se establecen las medidas ambientales para el manejo de los plaguicidas, y para la prevención y el manejo seguro de los desechos o residuos peligrosos provenientes de los mismos, con el fin de

² Artículo 8°. Competencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA- otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades

(...)

10 Pesticidas:

10 1 La producción de pesticidas.

10 2 La importación de pesticidas en los siguientes casos

- a) Plaguicidas para uso agrícola (ingrediente activo y/o producto formulado), con excepción de los plaguicidas de origen biológico elaborados con base en extractos de origen vegetal. La importación de plaguicidas químicos de uso agrícola se ajustará al procedimiento establecido en la Decisión Andina 436 de 1998 o la norma que la modifique, sustituya o derogue
- b) Plaguicidas para uso veterinario (ingrediente activo y/o producto formulado), con excepción de los productos formulados de uso tópico para mascotas, los accesorios de uso externo tales como orejeras, collares, narigueras, entre otros
- c) Plaguicidas para uso en salud pública (ingrediente activo y/o producto formulado). d) Plaguicidas para uso industrial (ingrediente activo y/o producto formulado).
- e) Plaguicidas de uso doméstico (ingrediente activo y/o producto formulado), con excepción de aquellos plaguicidas para uso doméstico en presentación o empaque individual.

()

proteger la salud humana y el medio ambiente, indica además que las disposiciones se aplican en el territorio nacional a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que fabriquen, formulen, importen, envasen, distribuyan, comercialicen, empaquen, almacenen y transporten plaguicidas, así como al consumidor o usuario final de los mismos, y a las personas que generen y manejen residuos o desechos peligrosos provenientes de plaguicidas

De igual manera, equipara como generador al fabricante o importador de plaguicidas, en cuanto a la responsabilidad por el manejo de los embalajes y desechos o residuos peligrosos del plaguicida.

El artículo 4 del Decreto en comento define plaguicida como:

"Plaguicida. Cualquier sustancia o mezcla de sustancias destinadas a prevenir, destruir o controlar cualquier plaga, las especies no deseadas de plantas o animales que causan perjuicio o que interfieren de cualquier otra forma en la producción, elaboración, almacenamiento, transporte o comercialización de alimentos, productos agrícolas, madera y productos de madera o alimento para animales, o que puedan administrarse a los animales para combatir insectos, arácnidos u otras plagas en o sobre sus cuerpos. El término incluye las sustancias destinadas a utilizarse como reguladoras del crecimiento de las plantas, defoliantes, desecantes, agentes para reducir la densidad de fruta, agentes para evitar la caída prematura de la fruta, y las sustancias aplicadas a los cultivos antes o después de la cosecha para proteger el producto contra el deterioro durante el almacenamiento y transporte."

El Decreto 4741 de 2005, en su artículo 5 establece:

"Artículo 5°. Clasificación de los residuos o desechos peligrosos. Los residuos o desechos incluidos en el Anexo I y Anexo II del presente decreto se considerarán peligrosos a menos que no presenten ninguna de la características de peligrosidad descritas en el Anexo III.

El generador podrá demostrar ante la autoridad ambiental que sus residuos no presentan ninguna característica de peligrosidad, para lo cual deberá efectuar la caracterización físico-química de sus residuos o desechos. Para tal efecto, el generador podrá proponer a la autoridad ambiental los análisis de caracterización de peligrosidad a realizar, sobre la base del conocimiento de sus residuos y de los procesos que los generan, sin perjuicio de lo cual, la autoridad ambiental podrá exigir análisis adicionales o diferentes a los propuestos por el generador.

La mezcla de un residuo o desecho peligroso con uno que no lo es, le confiere a este último características de peligrosidad y debe ser manejado como residuo o desecho peligroso.

Parágrafo. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial podrá

mediante acto administrativo, incorporar nuevos residuos o desechos peligrosos a las listas establecidas en el Anexo I y e l Anexo II el presente decreto.”
(Subrayado fuera del texto original)

Ahora bien, el Anexo II del Decreto 4741 de 2005 caracterizó como peligrosos los desechos resultantes de la producción, la preparación y la utilización de biocidas y productos fitofarmacéuticos, con inclusión de desechos de plaguicidas y herbicidas que no respondan a las especificaciones, caducados, en desuso o no aptos para el uso previsto originalmente.

III. Conclusiones

En virtud de lo anterior y del análisis de las normas citadas, es posible concluir que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, es competente para otorgar o negar la licencia ambiental para la importación de plaguicidas para uso veterinario, dentro de los límites impuestos por la Ley y los reglamentos.

Para el caso particular, la importación de las orejeras no requerirían licencia ambiental puesto que son consideradas como accesorios de uso externo, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2041 de 2014.

Adicionalmente, y de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1843 de 1991, de manera previa a la importación deberá obtener permiso especial del Ministerio de Salud y de la Protección Social o su autoridad delegada. Así como verificar en la reglamentación correspondiente las restricciones o prohibiciones a la importación de ciertos plaguicidas.

Finalmente, es oportuno advertir que 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 y ejecución.

Cordialmente,



CLAUDIA LORENA LOPEZ SALAZAR
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Laura Medina Carrillo 
Fecha: 27/04/2015