

MEMORANDO

Bogotá, D.C., 26 de mayo de 2023

PARA: ERIKA JOHANNA CORTES OSPINA ECORTES

JEFE DE OFICINA 12A DE PLANEACIÓN

DE: DANIEL RICARDO PAEZ DELGADO

JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA

ASUNTO: Respuesta al memorando No. 2023079634-3-000 del 14 de abril de 2023. "Solicitud de Concepto Jurídico, financiamiento del funcionamiento Anla - Decreto 1076 de 2015 art 2.2.9.4.1.6".

Cordial saludo,

En atención a la consulta del asunto, enfocada en determinar el alcance de normas de carácter legal, se considera apropiado señalar preliminarmente que, los funcionarios públicos interpretan la ley por *"vía de doctrina, en busca de su verdadero sentido"* según lo establecido en el artículo 26 del Código Civil ⁽¹⁾, y dicha interpretación ha sido definida por la Corte Constitucional como *"aquella hermenéutica que no es vinculante y que corresponde a los jueces, a los funcionarios públicos y de los autores de obras jurídicas"* ⁽²⁾.

Establecido lo anterior, en el marco de las funciones previstas en el Decreto 376 de 2020, la Oficina Asesora Jurídica de la ANLA expone sus consideraciones, las cuales tienen el alcance legal contemplado en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

I. CONTEXTO DE LA CONSULTA

¹ Ley 57 de 1887. Código Civil. **"ARTÍCULO 26. INTERPRETACIÓN DOCTRINAL.** Los jueces y los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares y en los negocios administrativos, las interpretan por vía de doctrina, en busca de su verdadero sentido, así como los particulares emplean su propio criterio para acomodar las determinaciones generales de la ley a sus hechos e intereses peculiares".

² Sentencia C-820/06. M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

La Oficina Asesora de Planeación expone el contenido del artículo 2.2.9.4.1.6., del Decreto 1076 de 2015 ⁽³⁾ “SUBCUENTAS DE LA LÍNEA DE FINANCIACIÓN, RECAUDO Y EJECUCIÓN DE RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA”, considerando frente aquella norma que, “los recursos recaudados deben ser utilizados para financiar la prestación de los servicios de evaluación y seguimiento”.

En dicho contexto, se pregunta en el memorando del asunto: *¿Puede la ANLA financiar parte de su funcionamiento con recursos del Presupuesto General de la Nación, que no pertenezcan a la Subcuenta en mención?*

Posteriormente, considerando pertinente precisar el contenido de la consulta, se adelantaron reuniones virtuales con la dependencia solicitante, producto de las cuales se aclaró que la pregunta planteada, se dirige a establecer si es posible que la nación destine recursos diferentes a los de FONAM (Subcuenta mencionada en el escrito de consulta), para gastos de funcionamiento de la ANLA ⁽⁴⁾.

II. CONSIDERACIONES

a. Subcuenta FONAM

Teniendo en cuenta que la norma citada expresamente en el memorando del asunto prevé cuatro modalidades de subcuentas, se entiende que se hace referencia para

³ **DECRETO 1076 DE 2015.** “ARTÍCULO 2.2.9.4.1.6. SUBCUENTAS DE LA LÍNEA DE FINANCIACIÓN, RECAUDO Y EJECUCIÓN DE RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA”.

1. Subcuenta del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Esta subcuenta está integrada por los recursos provenientes de la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de ecoturismo, así como del producto de las concesiones en dichas áreas.

Con cargo a esta subcuenta, se financiarán los gastos e inversiones requeridas para la administración y manejo de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

2. Subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental. Esta subcuenta está integrada por los recursos provenientes del pago de los servicios de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se utilizarán para financiar los costos en que deba incurrir este Ministerio para la prestación de dichos servicios.

3. Subcuenta para administrar la expedición de permisos de importación y exportación CITES o no CITES y de la fabricación y distribución de sistemas de marcaje. Esta subcuenta contará con los recursos recaudados por concepto de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres no Cites, los establecidos en la Convención Internacional sobre Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres Cites y los de fabricación y distribución de sistemas de marcaje de especies de la biodiversidad.

4. Subcuenta del Fondo Ambiental de la Amazonía. Los recursos que ingresen a esta subcuenta se destinarán a la ejecución de proyectos, obras o actividades ambientales en la Amazonía colombiana”. Se subrayó.

⁴ “Complementando, y como sabemos la ANLA financia su funcionamiento con recursos propios provenientes de la subcuenta FONAM/ANLA, quisiéramos ver si existe la posibilidad o hay algún impedimento que limite al MHCP asignar recursos de fuente Nación para financiar el funcionamiento de la ANLA, o únicamente se puede financiar con los recursos recaudados”. Correo electrónico del 5-5-23.

efectos de la presente consulta a la del numeral 2, “*Subcuenta para sufragar los costos de evaluación y seguimiento de las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental*”.

Al respecto, es pertinente indicar que, el artículo 246 de la Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*”⁽⁵⁾ reordenó las subcuentas del FONAM, dispuso la creación de una subcuenta “*para el manejo separado de los recursos presupuestales que se asignen a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA)*”, con ordenación del gasto en cabeza su Director (a), incluyendo además de los recursos señalados en el artículo 2.2.9.4.1.6., del Decreto 1076 de 2015 “*los recursos recaudados por concepto de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres No Cites, la aplicación de multas y demás sanciones económicas impuestas por esta autoridad*”.

Por tanto, atendiendo a la vigencia del citado artículo 246 de la Ley 1753 de 2015, se considera apropiado acudir a dicha norma expresa cuando se haga referencia a la “Subcuenta Fonam” en el contexto de la consulta.

b. Recursos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA

El Decreto 3573 de 2011 dispuso la creación de la ANLA e instituyó como recursos de la entidad en su artículo 4: “*1. Las partidas asignadas en el Presupuesto General de la Nación. 2. Los bienes que le sean transferidos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la Nación y otras entidades públicas del orden nacional para el estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales. 3. Los recursos provenientes del Fondo Nacional Ambiental –Fonam– establecidos en el numeral 2 del artículo 6o del Decreto 4317 de 2004. 4. El producto de los empréstitos externos o internos que el Gobierno Nacional contrate para la administración y manejo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–. 5. Los recursos obtenidos de la cooperación técnica nacional e internacional. 6. Las donaciones. 7. Los demás recursos que señale la ley*”.⁽⁶⁾

⁵ **Ley 1753 de 2015.** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. (...) **ARTÍCULO 246. SUBCUENTAS DEL FONDO NACIONAL AMBIENTAL (FONAM).** El Fondo Nacional Ambiental (Fonam) tendrá tres subcuentas especiales: (...) 2. Subcuenta para el manejo separado de los recursos presupuestales que se asignen a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), constituida por los recursos provenientes del pago de los servicios de evaluación y seguimiento a las licencias, permisos, concesiones, autorizaciones y demás instrumentos de control y manejo ambiental de competencia de la ANLA, los recursos recaudados por concepto de los permisos de importación y exportación de especies de fauna y flora silvestres No Cites, la aplicación de multas y demás sanciones económicas impuestas por esta autoridad. La ordenación del gasto de esta subcuenta estará en cabeza del Director de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales...”

⁶ **ARTÍCULO 4º. Recursos.** Los recursos de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– estarán constituidos por:

1. Las partidas asignadas en el Presupuesto General de la Nación.

Dentro de los recursos, además de los constitutivos de la Subcuenta FONAM se resalta el previsto en el numeral 1. *“Las partidas asignadas en el Presupuesto General de la Nación”,* pues en el alcance dado a la consulta, se precisó el interés de dilucidar *“si existe la posibilidad o hay algún impedimento que limite al MHCP ⁽⁷⁾ asignar recursos de fuente Nación para financiar el funcionamiento de la ANLA”.*

En dicho escenario, es pertinente acudir a lo señalado en el párrafo final del artículo 4, del referido Decreto 3573 de 2011 que dispone:

“En la vigencia fiscal de 2011, la Nación con recursos diferentes a los del Fondo Nacional Ambiental – Fonam – podrá atender parte o totalidad de los gastos de funcionamiento de este órgano. Excepcionalmente, en las siguientes vigencias fiscales, lo podrá realizar, siempre y cuando se demuestre que los recaudos del Fondo no serán suficientes para efectuar la transferencia enunciada”.
(Subrayado fuera de texto).

Como se observa, la norma previó de manera expresa la posibilidad, excepcional, de que la Nación destine recursos diferentes a los del FONAM (Subcuenta en mención), para atender los gastos de funcionamiento de la ANLA, en vigencias posteriores a la del 2011, *“siempre y cuando se demuestre que los recaudos del Fondo no serán suficientes para efectuar la transferencia enunciada”.*

En criterio de esta Oficina Asesora Jurídica, la claridad de la norma impone su interpretación gramatical y no admitiría interpretación opuesta ⁽⁸⁾.

2. Los bienes que le sean transferidos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por la Nación y otras entidades públicas del orden nacional para el estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales.

3. Los recursos provenientes del Fondo Nacional Ambiental –Fonam– establecidos en el numeral 2 del artículo 6° del Decreto 4317 de 2004.

4. El producto de los empréstitos externos o internos que el Gobierno Nacional contrate para la administración y manejo de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–.

5. Los recursos obtenidos de la cooperación técnica nacional e internacional.

6. Las donaciones.

7. Los demás recursos que señale la ley.

El Fondo Nacional Ambiental –Fonam– en cada vigencia fiscal transferirá a la Autoridad Nacional de Licencias –ANLA– los recursos necesarios para su funcionamiento, que serán equivalentes al valor que se apropie en el Presupuesto General de la Nación para dicha Unidad Administrativa Especial.

En la vigencia fiscal de 2011, la Nación con recursos diferentes a los del Fondo Nacional Ambiental – Fonam – podrá atender parte o totalidad de los gastos de funcionamiento de este órgano. Excepcionalmente, en las siguientes vigencias fiscales, lo podrá realizar, siempre y cuando se demuestre que los recaudos del Fondo no serán suficientes para efectuar la transferencia enunciada.

⁷ Entendiéndose por la sigla MHCP, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁸ **Código Civil Colombiano.** (...) **ARTÍCULO 27. INTERPRETACIÓN GRAMATICAL.** *Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.* (...) **ARTÍCULO 28. SIGNIFICADO**

Expuesto lo anterior, sobre la inquietud planteada en el memorando del asunto y el alcance posterior a la misma.

III. SE RESPONDE

¿Es posible que la nación destine recursos diferentes a los de FONAM (Subcuenta mencionada en el escrito de consulta), para gastos de funcionamiento de la ANLA?

Sí, es viable legalmente que la nación destine recursos diferentes a los de FONAM para gastos de funcionamiento de la ANLA, de manera excepcional, en la forma y términos previstos en el párrafo final del artículo 4 del Decreto 3573 de 2011

Cordialmente,



DANIEL RICARDO PAEZ DELGADO
JEFE OFICINA ASESORA JURIDICA

Elaboró:
FABIAN HERNANDO CHAVEZ ORTIZ (CONTRATISTA)

Revisó:
SARA LUCIA CASTELLANOS SUAZO (COORDINADORA GRUPO DE CONCEPTOS JURIDICOS)

[Copia para: (Escriba aquí los destinatarios de las copias. Si no los hay borrar este renglón)]

Anexos:

Archívese en: 202314401100300002E

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.

DE LAS PALABRAS. *Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal".*