



CONSEJO DE ESTADO

Sala de Consulta y Servicio Civil

Consejero Ponente: Luis Fernando Álvarez Jaramillo

Bogotá D.C., nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012)

Radicación No.: 11001-03-06-000-2012-00009-00

Referencia: CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Define la Sala el conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en orden a determinar la autoridad competente para realizar el trámite específico de exenciones tributarias.

I. ANTECEDENTES

1) EL 25 de octubre de 2011 el Grupo Empresarial Metro-Caribe y el Sistema Integral de Transporte Urbano S.A.-SISTUR Barranquilla S.A., presentaron ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la solicitud de exclusión del IVA para chasises (incluidos motores Euro IV). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA- procedió a dar apertura del expediente EBT 1587 y EBT 1588 y trasladó para evaluación técnica, a la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana, que profirió concepto técnico recomendando la no viabilidad para certificar dicha exclusión.

2) EL 26 de octubre de 2011 la Empresa Aguas nacionales EPM S.A ESP presentó ante la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la solicitud de exclusión del IVA para elementos y equipos para la construcción del interceptor norte

del río Medellín y sus obras accesorias, frente a lo cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA- procedió a abrir el expediente EBT 1590 y trasladó para evaluación al entonces Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, que profirió concepto técnico recomendando la viabilidad para certificar dicha exclusión.

3) EL 28 de octubre de 2011 las Empresas Públicas de Medellín ESP EEP presentaron ante la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la solicitud de exclusión del IVA para equipos de monitoreo ambiental, frente a lo cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA- procedió a abrir el expediente EBT 1589 y trasladó para evaluación técnica a la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana, que profirió concepto técnico recomendando la no viabilidad para certificar dicha exclusión.

4) EL 30 de octubre la Empresa Proambiente S.A.S. presentó ante la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la solicitud de exclusión del IVA para Espectrofotómetro de Absorción Atómica. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA- procedió a abrir expediente EBT 1592 y trasladó para evaluación técnica a la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana, que profirió concepto técnico recomendando la viabilidad para certificar dicha exclusión.

5) EL 25 de noviembre de 2011 el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM- presentó ante el Viceministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la solicitud de exclusión del IVA para equipo velocímetro ADCP Riversurveyor. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA- procedió a abrir el expediente EBT 1599 y trasladó para evaluación técnica a la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana, que profirió concepto técnico recomendando la viabilidad para certificar exclusión.

6) El 6 de diciembre de 2001 mediante memorando 8140, la Jefatura de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible conceptuó que de acuerdo con lo expuesto en el decreto-ley 3573 de 2011, corresponde a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- “Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de

competencia del Ministerio de conformidad con la ley y los reglamentos y que por lo tanto, es ésta la entidad competente de expedir el correspondiente acto administrativo de certificación sobre la viabilidad o no de las exenciones tributarias”.

8) Los conceptos referidos en los numerales anteriores, fueron aprobados en la reunión del comité de beneficios tributarios, realizada el 20 de diciembre de 2011 con intervención de representantes del Ministerios y de la ANLA.

8) Mediante oficio del 22 de diciembre de 2011, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA- manifiesta no ser competente para conocer del trámite ambiental de certificación sobre viabilidad o no de exclusión del IVA, toda vez que de acuerdo con lo expuesto en el artículo 6 de la Ley 99 de 1993, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ejercerá, en lo relacionado con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, las funciones que no hayan sido atribuidas por la ley a otra autoridad y que al no tener esa entidad legalmente asignada la competencia para dicho trámite, no puede ser competente para realizarlo. Asimismo, argumenta que el decreto 3573 de 2011 le asigna la función de ser la entidad encargada de que los proyectos, obras o actividades cumplan con la normatividad ambiental y que no existe sustento normativo que le otorgue la obligación de cumplir el respectivo trámite de exclusión.

9) Mediante escrito del 17 de enero de 2012, la Autoridad Nacional de Licencias Nacionales –ANLA- solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado dirimir el conflicto negativo de competencias administrativas, consistente en determinar cuál es la entidad encargada de expedir la correspondiente certificación sobre la viabilidad o no de exclusión del IVA.

II. COMPETENCIA

Al tenor de lo dispuesto por el artículo 4o. de la ley 954 del 27 de abril de 2005 *–que adiciona el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo–* corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conocer y definir los conflictos de competencias administrativas que se susciten entre dos entidades públicas del orden nacional, o entre una entidad nacional y una local, cualquiera sea su naturaleza, siempre que se trate de

asuntos de carácter administrativo, es decir, en ejercicio de función administrativa.

III. TRÁMITE

El expediente fue recibido en la Sala de Consulta y Servicio Civil y por secretaría se procedió a la fijación en lista por el término de tres días, con el fin de que las partes y las personas que tuvieran interés en el asunto presentaran sus alegatos, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 33 del C.C.A., haciendo uso de este derecho el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

El Ministerio argumentó que mediante el decreto 3573 de 2011 se creó la Autoridad de Licencias Ambientales –ANLA- teniendo por objeto velar porque los proyectos, obras o actividades que requieran licencia, permiso o trámite ambiental, cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible del país.

Adicionalmente considera que de acuerdo con el artículo 3 del precitado decreto, corresponde al ANLA “(...) otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos”.

Por lo anterior, concluye, que es claro que el ANLA es la entidad encargada, no sólo de los asuntos que son materia de licencias, sino de todos los permisos, y trámites ambientales que estaban y puedan estar a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

IV. CONSIDERACIONES

Sea lo primero señalar que el artículo 18 de la Ley 1444 del 4 de mayo de 2011 *“Por medio de la cual se escinden unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”*, otorgó facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que , entre otros asuntos, modificara los objetivos y la estructura de los ministerios reorganizados y reasignara funciones y competencias

Como consecuencia, el Gobierno expidió el decreto-ley 3573 de 2011 *"Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones"*, considerando que era necesario crear un organismo con autonomía administrativa y financiera que tuviera a su cargo la aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales.

El artículo tercero del mencionado decreto-ley señala las funciones de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- así:

"ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– cumplirá, las siguientes funciones:

- 1. Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.*
- 2. Realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales.*
- 3. Administrar el Sistema de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales –SILA– y Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea –Vital–. (...)"*

De acuerdo con el precitado decreto es claro que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- es la competente para todo lo relacionado con las licencias, permisos y trámites ambientales, cuya elaboración, revisión expedición era competencia de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del entonces Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de acuerdo con lo que señalaba el artículo 4 del Decreto 3266 de 2004 que al respecto decía:

"ARTÍCULO 4o. La Dirección de Licencias Permisos y Trámites Ambientales, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tendrá a cargo las siguientes funciones:

- 6. Elaborar, revisar y expedir los actos administrativos por medio de los cuales se otorguen o nieguen las licencias ambientales y demás instrumentos de manejo y control ambiental de competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como los actos administrativos que sean necesarios para adelantar el procedimiento que tenga como fin el licenciamiento ambiental y demás autorizaciones ambientales.(...)"*

Aunque la norma habla de elaborar, revisar y expedir actos administrativos por medio de los cuales se otorgan o niegan licencias y demás instrumentos

de manejo y control ambiental, puede observarse que la certificación sobre la viabilidad o no de la exclusión de IVA, ha estado a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Por tanto, teniendo en cuenta que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales- ANLA- fue creada con el fin de actuar con mayor especialidad en todo lo relacionado con licencias, permisos y trámites ambientales, debe ser esta entidad la encargada de continuar con el trámite que le correspondía a la Dirección de Licencias y Permisos del Ministerio.

No puede olvidarse que el numeral 4 del artículo 424-5 del Estatuto Tributario dispone que las condiciones especiales que deben tener ciertos bienes y equipos necesarios para el cumplimiento de disposiciones, regulaciones y estándares ambientales, deben acreditarse ante el "Ministerio del Medio Ambiente", con el fin de que éste expida la certificación sobre viabilidad o no de exclusión de IVA. Al respecto dice la norma:

"ARTICULO 424-5. BIENES EXCLUIDOS DEL IMPUESTO. <Artículo subrogado por el artículo 4o. de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente:> Quedan excluidos del impuesto sobre las ventas los siguientes bienes:

4. Los equipos y elementos nacionales o importados que se destinen a la construcción, instalación, montaje y operación de sistemas de control y monitoreo, necesarios para el cumplimiento de las disposiciones, regulaciones y estándares ambientales vigentes, para lo cual deberá acreditarse tal condición ante el Ministerio del Medio Ambiente.

De la norma transcrita se puede concluir que la expedición de certificaciones sobre viabilidad o no de exclusión de IVA, siempre estuvo a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como un trámite ambiental.

Vale la pena resaltar que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el estudio técnico realizado para la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-, elaboró una lista de los 17 trámites ambientales que se encontraban a cargo de dicho Ministerio y que debían pasar al ANLA, identificando como el trámite número 9, el relacionado con la certificación de beneficios tributarios para exclusión de IVA.

La Sala concluye que la función de expedir los correspondientes certificados de exclusión de IVA estaba en manos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero que el decreto 3573 de 2011 que creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-, otorgó expresamente a esta entidad las funciones relacionadas con licencias, permisos y demás trámites ambientales, lo que incluye, así no lo diga expresamente, la certificación sobre la viabilidad o no de la exclusión de IVA.

En el caso concreto se refiere a la certificación sobre viabilidad o no de exclusión de IVA solicitados por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM- , la Empresa Proambiente S.A.S. , las Empresas Públicas de Medellín ESP EEPP, la Empresa Aguas Nacionales EPM S.A. E.S.P, el Sistema Integral de Transporte Urbano S.A.-SISTUR Barranquilla S.A, el Grupo Empresarial Metro-Caribe; solicitudes que están pendientes de resolución, y que de acuerdo con lo expuesto deben ser certificados o negados por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA.

Por lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

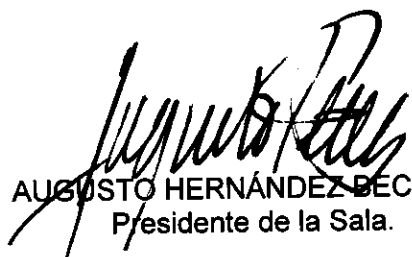
RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA-, competente para certificar sobre la viabilidad o no de exclusión del IVA solicitado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM- , la Empresa Proambiente S.A.S., las Empresas Públicas de Medellín ESP EEPP, la Empresa Aguas Nacionales EPM S.A. E.S.P, el Sistema Integral de Transporte Urbano S.A.-SISTUR Barranquilla S.A y el Grupo Empresarial Metro-Caribe.

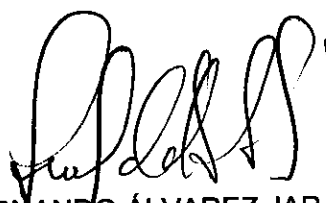
SEGUNDO: ENVIAR la actuación a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

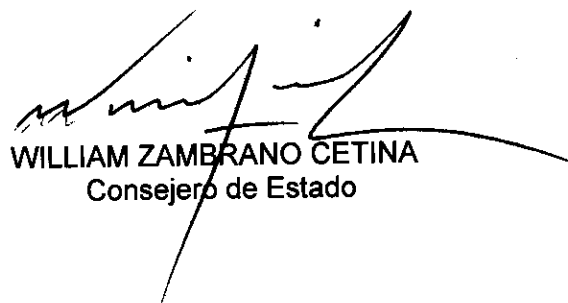
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Presidente de la Sala.



LUIS FERNANDO ÁLVAREZ JARAMILLO ENRIQUE JOSÉ ARBOLEDA PERDOMO
Consejero de Estado Consejero de Estado



WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado



JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala