



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 2189 de 2015 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR

Bogotá, D.C., veintidós (22) de enero de dos mil quince (2015).-

Rad. No. 11001-03-06-000-2013-00530-00

Número interno: 2189

Referencia: SOBRETASA AMBIENTAL. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY 981 DE 2005.

Actor: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

La señora Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible consultó a la Sala sobre el alcance del artículo 1º y su parágrafo y del artículo 10, ambos de la Ley 981 de 2005, *“Por la cual se establece la sobretasa ambiental sobre los peajes de las vías próximas o situadas en Áreas de Conservación y Protección Municipal, sitios Ramsar o Humedales de Importancia Internacional definidos en la Ley 357 de 1997 y Reservas de Biosfera y Zonas de Amortiguación”*.

1. ANTECEDENTES

La consulta refiere los siguientes:

1. La Ley 981 de 2005 creó la sobretasa ambiental, definió los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables y la tarifa, reguló otros aspectos para su ejecución, pero el artículo 1º y su Parágrafo dispusieron:

“CREACIÓN. Créase la Sobretasa ambiental como un mecanismo de compensación a la afectación y deterioro derivado de las vías del orden nacional actualmente construidas y que llegaren a construirse, próximas o situadas en Áreas de Conservación y Protección Municipal, sitios de Ramsar o Humedales de Importancia Internacional definidos en la Ley 357 de 1997 y Reservas de Biosfera, así como sus respectivas Zonas de Amortiguación de conformidad con los criterios técnicos que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

“PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional no podrá ordenar el cobro de la Sobretasa Ambiental sino exclusivamente a la vía que conduce del municipio de Ciénaga (Magdalena) a la ciudad de Barranquilla y que en la actualidad afectan a la Ciénaga Grande de Santa Marta así como a la vía que conduce de la ciudad de Barranquilla (Atlántico), a la ciudad de Cartagena (Bolívar) y que afecta en la actualidad a la Ciénaga de la Virgen (Bolívar).” (Resaltado de la consulta)

Así mismo, el artículo 10 ordenó:

“DESTINACIÓN DE LOS RECURSOS DE LA SOBRETASA AMBIENTAL. Los recursos recaudados por la Sobretasa Ambiental serán destinados exclusivamente por la autoridad ambiental para la ejecución de planes, programas y proyectos orientados a la recuperación y conservación de las áreas afectadas por las vías de que trata la presente ley, incluyendo dentro de estos el desarrollo de obras que propicien la apropiación y defensa de dichas áreas por parte de la comunidad, de acuerdo con los planes de manejo del área protegida respectiva.”

2. La Corporación Autónoma Regional del Magdalena, CORPAMAG, le solicitó a la Agencia Nacional de Infraestructura que definiera *“si las casetas de los peajes de Tucurín y Nguanje ubicadas en los municipios de Aracataca y Santa Marta deben recaudar la tasa ambiental.”*

Dicha solicitud fue trasladada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y es el motivo de la consulta a esta Sala.

3. La Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible explicó:

sobretasa ambiental creada en el artículo 117 de la Ley 788 de 2002³, disposición declarada inexecutable por no haber incluido la base gravable del tributo.

El primer inciso del artículo 117 en cita ordenó:

“ARTÍCULO 117. Créase una sobretasa ambiental de cinco por ciento (5%) para las vías que afecten o se sitúen sobre parques naturales nacionales, parques naturales distritales, sitios Ramsar y/o reservas de biósfera.”

Los incisos segundo y tercero del artículo 117 en comento dispusieron que el recaudo de la sobretasa se haría conjuntamente con el peaje y se consignaría en una cuenta especial. El segundo inciso dispuso que el recaudo de la sobretasa se haría con el peaje y su consignación se haría al Fondo nacional ambiental o a la autoridad ambiental distrital según el caso.

Es claro que la norma de creación de la sobretasa ambiental en la Ley 788 de 2002 hizo una enunciación general de los tipos de áreas naturales objeto de protección, para establecer la fuente de financiación que permitiera resarcir los daños derivados de las vías que los afectaran; así, la sobretasa aplicaba en todo el territorio nacional.

El artículo 117 de la Ley 788 en cita fue reglamentado por el Decreto 1100 de 2003 y el Ministerio de Transporte expidió la Resolución 004244 de 2003 que autorizó el cobro de la sobretasa ambiental en las casetas de peajes del puente Laureano Gómez y Tasajera, ubicadas en la vía Ciénaga-Barranquilla, tramo del Parque Isla de Salamanca; en las casetas de peaje de Neguanje y El Ebanal, de la vía Santa Marta-Riohacha que tiene un tramo sobre el Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta; y en la caseta de peaje Marahuaco, de la vía Cartagena-Barranquilla, que tiene un tramo situado sobre el Parque Natural Distrital Ciénaga de la Virgen.

La sentencia C-1114-03 declaró inexecutable el artículo 117 de la Ley 788 porque en él no se determinó la base gravable:

“... Nótese que la norma no consagra expresamente una sobretasa al peaje, como al parecer fue la intención del legislador, sino que se limita a consagrar una sobretasa y a indicar que ella será recaudada por las entidades administradoras del peaje. Y desde luego, una cosa es atribuir la competencia para el recaudo de una sobretasa y otra completamente diferente determinar la base que se ha de afectar con la tarifa fijada para ella. / Como se sabe, la base gravable es un elemento fundamental de todo tributo y debe ser fijado por la ley de manera clara e inequívoca (...).”

Sin embargo, la Corte Constitucional destacó la finalidad de ese tipo de tasas en cuanto *“transmiten un costo a quienes se benefician con la utilización de recursos naturales y con su producto se financian las medidas correctivas que los ecosistemas requieren.”* Esta afirmación permitió interpretar la viabilidad constitucional de la sobretasa, sin perjuicio del motivo concreto por el que se declaraba su inexecutable, y fue invocada por los autores del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 981 de 2005, para iniciar el nuevo trámite legislativo que resolviera la causal de inexecutable pero especialmente porque mientras rigió el artículo 117 de la Ley 788 se recaudaron recursos que permitieron empezar a recuperar los ecosistemas de la Ciénaga Grande de Santa Marta y de la Ciénaga de la Virgen.

2. El trámite legislativo de la Ley 981 de 2005.

2.1. El proyecto original y la exposición de motivos⁴

La exposición de motivos destacó la riqueza natural de Colombia, las tensiones entre su preservación y la necesidad de construir infraestructura vial para el desarrollo económico y social del país, y *“la relación de deterioro entre las áreas protegidas y sus zonas de influencia con la malla vial...”*. A lo cual agregó:

“Son indiscutibles las relaciones nefastas que para los ecosistemas como los de la Ciénaga Grande de Santa Marta o la Ciénaga de la Virgen de Cartagena ha generado la construcción de las vías que conectan a los tres Distritos Especiales de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena. La obstrucción de las bocas de oxigenación natural de las Ciénagas con ocasión de la construcción de estas obras ha provocado un gran desequilibrio en su sistema ecológico. Una situación de este tipo no puede sino perjudicar a los pobladores de la zona, cuyo sustento económico depende directamente de actividades relacionadas con este cuerpo de agua. Así, la pesca, el turismo, y otras actividades se ven gravemente afectadas por cuenta de esta situación, en la que la disminución de los ingresos que muchas de las familias de la zona obtienen resulta notoria.”

Explicó a continuación que *“bajo el principio de quien contamina paga o quien destruye debe contribuir a resarcir”*, el proyecto pretendía *“establecer una sobretasa ambiental que relaciona a las vías que tienen impacto en los recursos naturales con los planes y programas establecidos para la recuperación de bienes fundamentales para la sostenibilidad de la sociedad colombiana.”*

Y concluyó con la siguiente aclaración:

“... Adicionalmente, y con el ánimo de evitar incentivos perversos, estamos determinando en este proyecto de ley que se establecerá el cobro de la sobretasa sobre los peajes de las vías establecidas a la fecha de la sanción del presente proyecto; en consecuencia, no se podría fomentar la construcción de vías sobre áreas protegidas una vez sancionada, evitando con ello aumentar el daño ecológico y ampliando erróneamente el número de contribuyentes o sujetos pasivos de esta sobretasa.”

Así pues, desde la exposición de motivos, los autores del proyecto de ley resaltaron los daños en la Ciénaga Grande de Santa Marta y en la Ciénaga de la Virgen, producidos por la construcción de la vía que une a los Distritos Especiales de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, para

sustentar la propuesta de establecer una medida económica compensatoria aplicable en todos los casos en los cuales la construcción de infraestructura vial pudiera haber afectado sitios naturales de especial protección como los sitios Ramsar⁵ los parques naturales y las reservas de biosfera. Con tal propósito el artículo 1º del proyecto original fue del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 1º. Creación. Por medio de la presente ley se crea una Sobretasa Ambiental como consecuencia de la afectación y deterioro que originan las vías próximas o situadas sobre Parques Naturales Nacionales o Distritales, Sitios Ramsar y/o Reservas de Biosfera.

La presente Sobretasa se establece solamente para las vías que se encuentran construidas a la fecha de expedición de la presente Ley y que generen deterioro en los Parques Naturales Nacionales o Distritales, Sitios Ramsar y/o Reservas de Biosfera establecidos con anterioridad a la expedición de la presente ley y de conformidad con la certificación que para el efecto establezca el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.”

2.2. Los debates.

Los apartes de algunas de las intervenciones de varios Representantes a la Cámara permiten conocer las razones por las cuales se delimitó el área geográfica de aplicación de la Ley 981 de 2005

a. La ponencia para primer debate en la Comisión Tercera de Cámara⁶ explicó lo siguiente:

“(…) Finalmente, para expresarlo, ¿a quién le sirve esta ley? Le va a servir especialmente a la Ciénaga de la Virgen en Cartagena y a la Ciénaga Grande de Santa Marta en el Magdalena, ¿por qué razón? Porque las vías que se trazaron en el inicio de la malla vial en la Costa y especialmente en la década de los 50 en el año 57, cuando se construyó la vía Ciénaga-Barranquilla, se hizo atravesando completamente el complejo lagunar o el delta estuarino de la Ciénaga Grande de Santa Marta. ...

... Aspiramos a que los recursos que se recojan acá sirvan para el mantenimiento de los caños y le provean agua a la Ciénaga. Esta es una estrategia comprensiva, hemos hecho debates en la ciudad de Santa Marta, en la ciudad de Ciénaga con el Gobierno...”

b. En las actas de las Plenarias de Cámara⁷ se leen intervenciones como las siguientes:

... Palabras del honorable Representante Jorge Carmelo Pérez Alvarado:

Presidente, quiero que el ponente o el autor de este proyecto de ley le dé una explicación a la Plenaria de en qué consiste, porque en el caso del departamento del Meta nosotros tenemos los peajes más caros del país, y una sobretasa a esos peajes elevaría las tarifas de manera desproporcionada.

Palabras del honorable Representante Sergio Diazgranados Guida:

Representante Carmelo: Atendiendo las sugerencias y las reclamaciones de la Plenaria hace poco más de un mes, la subcomisión que fue nombrada por la Mesa Directiva decidió extraer todo aquello que significara que esta sobretasa se aplicara al territorio nacional. Primero, se excluyó todo lo que hacía referencia a parques naturales nacionales, con lo cual no se afecta ninguna otra vía en el país, excepto la vía que conecta la ciudad de Ciénaga con la ciudad de Barranquilla, y la ciudad de Barranquilla con la ciudad de Cartagena a la altura de la Ciénaga Grande de Santa Marta y la Ciénaga de la Virgen.

El Proyecto quedó como era en un principio originalmente en el 2002, solamente cubre esos dos tramos de vía, no cubre ni afecta otra vía a nivel nacional, y por lo tanto quedó totalmente conciliada, señor Presidente.

...Palabras del honorable Representante Guillermo Abel Rivera Flórez:

Doctor Sergio Diazgranados: Cuando se intentó discutir este proyecto de ley, el doctor Luis Edmundo Maya presentó una proposición que incluía, si mal no recuerdo, las zonas de reserva forestal, y quisiera saber si esa proposición fue incluida o no en la proposición, y ahí también termina mi intervención.

Responde el honorable Representante Sergio Diazgranados Guida:

No, no fue incluida Representante Rivera.

...Palabras del honorable Representante Luis Eduardo Vargas Moreno:

Para preguntarle al ponente, qué parte de la vía de la ciudad de Cartagena es a la que se le va a poner otra sobretasa, si es la vía del mar o no sé cuál es el peaje que habla de la Ciénaga de la Virgen, porque en estos momentos ahí no hay peaje.

Responde el honorable Representante Sergio Diazgranados Guida:

Representante Vargas, usted recuerda que esta ley estuvo vigente en el 2002 y hasta octubre de 2003. Se recauda en el peaje de Marahuaco, a la entrada de Cartagena, esa vía afecta porque pasa justamente sobre la Ciénaga de la Virgen, entonces, el Peaje de Marahuaco la vez pasada

durante el 2003 recaudó un total de ochenta millones de pesos que deben ser invertidos en la Ciénaga de la Virgen.

Palabras del honorable Representante Jorge Carmelo Pérez Alvarado:

Es que la confusión se ha registrado por el título que tiene el proyecto...

Responde el honorable Representante Sergio Diazgranados Guida:

...Nosotros no tenemos, los autores del proyecto, ninguna objeción en que se modifique el título, para que siga siendo todavía más preciso a dónde quiere llevarse el proyecto y para qué quiere aprobarse el proyecto. (...)

Palabras del honorable Representante César Laureano Negret Mosquera:

... creo que lo que la Plenaria dijo en la pasada oportunidad fue que este proyecto debería ser restringido exclusivamente a la Ciénaga de la Virgen, por lo tanto no podemos dejar ninguna facultad abierta para que el Ministerio del Medio Ambiente determine cuáles son las zonas que por decreto se denominan Ramsar, como estaba el articulado anterior.

... Entonces, lo que queremos es que no quede el Gobierno autorizado por esta ley para que mañana por vía decreto imponga una sobretasa sobre todo a las vías cercanas a los parques naturales.

(...)

Interviene el honorable Representante Sergio Diazgranados Guida:

He seguido conversando y lo mismo los miembros de la Bancada del Magdalena con las personas que han hecho objeciones al proyecto, y quiero leerle a la Plenaria para mayor tranquilidad de quienes han reflexionado sobre el proyecto, la siguiente adición que se le haría al proyecto como un artículo nuevo, en el siguiente sentido: El Gobierno Nacional no podrá ordenar el cobro de la sobretasa ambiental, sino exclusivamente a la vía que conduce del municipio de Ciénaga, Magdalena, a la ciudad de Barranquilla, y que en la actualidad afecta a la Ciénaga Grande de Santa Marta, así como a la vía que conduce de la ciudad de Barranquilla, Atlántico, a la ciudad de Cartagena, Bolívar, y que afecta en la actualidad a la Ciénaga de la Virgen.

Creo que mayor precisión Representante Carmelo no le podemos hacer, y creo que lo que tiene redactado el proyecto hoy impide que la sobretasa se riegue a otras partes.

Esto precisa completamente el alcance del proyecto de ley, señor Presidente.

Palabras del honorable Representante César Laureano Negret Mosquera:

Señor Presidente, me parece muy bien la proposición del doctor Diazgranados siempre y cuando que quede en el artículo 1º, porque como quedó redactada, queda incluido el Parque de Caldas de mi ciudad, que es en el centro y el Parque Mosquera también en el centro de la ciudad, de modo que me parece que es bueno cerrarlo.

(...)

c. A la Comisión Tercera de Senado⁸ le fue presentado el proyecto con la siguiente proposición modificatoria del artículo 1º:

"Creación. Créase la Sobretasa Ambiental como un mecanismo de compensación a la afectación y deterioro derivado de las vías del orden nacional actualmente construidas y que llegaren a construirse, próximas o situadas en Áreas de Conservación y Protección Municipal, sitios de Ramsar o Humedales de importancia Internacional definidos en la Ley 357 de 1997 y Reservas de Biosfera, así como sus respectivas Zonas de Amortiguación de conformidad con los criterios técnicos que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial" y lo que viene como artículo 1º pasaría a ser un párrafo; y en el párrafo se adicione la expresión "y que afecta en la actualidad la Ciénaga de Mallorquín y sus humedales en el Departamento del Atlántico y la Ciénaga de la Virgen en el Departamento de Bolívar, respectivamente" (...)"

Así fue aprobado.

d. En el texto debatido y aprobado en las Plenarias de Senado⁹ se excluyó la Ciénaga de Mallorquín y sus humedales porque con base en un concepto del Ministerio de Ambiente se advirtió que ellos no reunían los requisitos para ser objeto de protección especial.¹⁰

2.4. El contenido de la Ley 981 de 2005

a. El articulado general

La creación de la sobretasa ambiental para compensar los efectos de la infraestructura vial próxima o situada en sitios naturales de especial protección, fue complementada con (i) las definiciones de las vías y de las zonas protegidas (artículo 2º); (ii) la identificación de los elementos

del tributo (hecho generador, sujetos activo y pasivo, base gravable y tarifa (artículos 3º, 4º y 5º); (iii) algunas competencias de las autoridades administrativas y de control fiscal (artículos 6º, 7º y 11); y (iv) requisitos para la administración y la ejecución del recaudo, en particular la cuenta especial para los recursos y el plan de manejo del área especial correspondiente (parágrafo 2º del artículo 4º y artículo 10). Sobre estos requisitos se hablará más adelante.

Así pues, el articulado de la Ley 981 contiene definiciones, elementos y requisitos que deben observarse cuando bajo los criterios del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se llegare a identificar cada área objeto de protección especial para efectos del cobro de la sobretasa ambiental.

b. El parágrafo del artículo 1º

El parágrafo en cuestión contiene dos tipos de mandatos legales:

(i) una prohibición general: el Gobierno Nacional *“no podrá ordenar el cobro de la sobretasa ambiental”*;

(ii) una autorización concreta: lo podrá ordenar *“exclusivamente a la vía...”*

La prohibición y su excepción son normas de carácter restrictivo que no admiten interpretación ni aplicación extensivas. De manera que no cabe duda de la reducción sustancial de la aplicación territorial de la sobretasa ambiental por efectos de los términos del parágrafo y su alcance.

Para efectos de la consulta, la Sala encuentra pertinente un breve comentario sobre la vía mencionada en el parágrafo en examen.

3. La Transversal del Caribe

La Ley 105 de 1993¹¹, definió la infraestructura vial a cargo de la Nación y con base en ella el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1735 de 2001¹² que fijó *“la Red Nacional de Carreteras”* en la cual incluye la denominada Transversal del Caribe.

En el artículo 4º del Decreto 1735 en mención, la vía se describe así:

11. Transversal del Caribe

9001 Turbo-Necoclí

9002 Necoclí- Puerto Rey

9003 Puerto Rey-Moñitos-Lorica (sector Moñitos-San Bernardo del Viento. Lorica)

9004 Lorica-San Onofre

9005 San Onofre-Cartagena

90 A 01 Cartagena-Lomita Arena-Barranquilla y acceso a puente Olaya Herrera

9007 Barranquilla-Santa Marta y acceso al Puente Laureano Gómez

9008 Santa Marta-Río Palomino

9009 Río Palomino-Riohacha

9010 Riohacha-Paraguachón

12. Alternas a la Transversal del Caribe

2103 Montería .Lírica

90 BL B Variante de Gambote

90 BL C Variante de Cartagena

9006 Cartagena. Sabanalarga. Barranquilla y acceso al Puente La Cordialidad

En el trayecto Barranquilla – Santa Marta se encuentra el municipio de Ciénaga; de manera que conforme al parágrafo del artículo 1º de la Ley 981 de 2005, el cobro de la sobretasa ambiental no puede extenderse más allá de la jurisdicción del mencionado municipio.

Esta consideración es necesaria respecto de la Ciénaga Grande de Santa Marta porque reúne las condiciones de ser reserva de la biosfera y

formar parte del sistema Delta Estuarino del Río Magdalena, las que, por supuesto, la incluirían en las áreas de protección especial que relaciona el artículo 1º de la Ley 981.

Sin embargo, como ya se explicó, el párrafo del citado artículo 1º es de aplicación restrictiva y la autorización excepcional que consagra está delimitada geográficamente con referencia a la vía y no respecto del área de protección especial, en este caso, la Ciénaga Grande.

En ese orden de ideas, es claro que en los peajes de Tucurínca y Neguanje, objeto de la consulta, no es legalmente viable el cobro de la sobretasa ambiental, como se explica en seguida.

4. Los peajes de Tucurínca y Neguanje

Como bien informa la consulta, tanto en su texto como en el mapa aportado, el peaje de Tucurínca está ubicado en el humedal del Delta Estuarino del Río Magdalena, en la vía denominada Troncal del Magdalena, jurisdicción del municipio de Aracataca; y el peaje de Neguanje está en la reserva de la biosfera Ciénaga Grande de Santa Marta, en jurisdicción del municipio de Santa Marta, por la misma vía Transversal del Caribe.

Pues bien, respecto de Tucurínca, el ya citado artículo 4º del Decreto 1735 de 2001, describe la ruta de la Troncal del Magdalena¹³, e incluye sus variantes entre las cuales están Aracataca y la Ye de Ciénaga; esta última es la conexión entre la Transversal del Caribe y la Troncal del Magdalena para acceder al interior del país.

El peaje de Neguanje está ubicado en la vía nacional Transversal del Caribe, pero por fuera de la jurisdicción del municipio de Ciénaga.

Las situaciones geográficas en mención excluyen a los peajes de Tucurínca y Neguanje de la posibilidad legal de cobro de la sobretasa ambiental.

5. Los planes de manejo de las áreas protegidas

En el resumen del contenido de la Ley 981 de 2005 se anunció que el párrafo 2º del artículo 4º y el artículo 10 establecían unos requisitos relacionados con el recaudo y la ejecución de los recursos de la sobretasa ambiental.

El artículo 4º impuso a los sujetos activos del tributo las obligaciones de (i) manejar los recursos y los rendimientos financieros que llegaren a generarse, *“a través de una cuenta especial, claramente diferenciable de las demás rentas de la autoridad ambiental correspondiente”,* y (ii) *“utilizarlos exclusivamente para los fines que se establecen en el artículo 10...”*.

Los fines señalados en el artículo 10 son *“exclusivamente... la ejecución de planes, programas y proyectos orientados a la recuperación de las áreas afectadas por las vías de que trata la presente ley... de acuerdo con los planes de manejo del área protegida respectiva.”*

Los fines y la exigencia del plan de manejo fueron propuestos desde el proyecto original; el trámite legislativo y el texto de la ley en su conjunto indican que el legislador buscó asegurar que cada área protegida respecto de la cual se estableciera la sobretasa efectivamente recibiera los recursos respectivos. La cuenta especial y el plan de manejo son los instrumentos que afirman esa intención del legislador, específica.

La restricción geográfica impuesta por el párrafo del artículo 1º de la Ley 981 no varía las disposiciones que se comentan, pues ni en dicho párrafo ni en los artículos 4º y párrafos y 10º se establecen excepciones a las exigencias que allí se establecen.

Entonces, el recaudo exige la apertura de la cuenta especial y la ejecución de los recursos impone la adopción del plan de manejo especial para ejercer la autorización excepcional de cobro de la sobretasa en las zonas de la vía a que se contrae el párrafo del artículo 1º de la Ley 981 de 2005.

Con fundamento en las precedentes consideraciones,

3. La Sala RESPONDE:

"3.1 ¿Es viable cobrar la sobretasa ambiental en casos diferentes a los previstos en el párrafo del artículo 1 de la Ley 981 de 2005?"

El cobro de la sobretasa ambiental creada en la Ley 981 de 2005 solo es legalmente viable en los sectores o tramos de la vía nacional Transversal del Caribe que unen a Ciénaga con Barranquilla y a esta con Cartagena, en cuanto afectan en la actualidad la Ciénaga de la Virgen y la Ciénaga Grande de Santa Marta, porque estos tramos son la única excepción a la prohibición general de cobrar dicha tasa que estableció el párrafo del artículo 1º de la Ley 981 en cita.

"3.2. ¿Para efectos del cobro de la sobretasa ambiental, es viable incluir todas las áreas de conservación y protección municipal, sitios Ramsar o Humedales de Importancia Internacional definidos en la Ley 357 de 1997 y Reservas de Biosfera creadas o que se creen en todo el país?"

Por mandato del párrafo del artículo 1º de la Ley 981 de 2005, no es viable incluir en el cobro de la sobretasa ambiental las áreas y sitios relacionados en la pregunta, con la única excepción de las zonas de la vía Cartagena – Barranquilla – Ciénaga, a que se refiere el mismo párrafo.

sobretasa ambiental?"

Las casetas de los peajes de Tucurín y Neguanje no están en la Transversal del Caribe dentro del sector Cartagena – Barranquilla – Ciénaga, de manera que no es viable recaudar la sobretasa ambiental en ellas.

"3.4. *¿En ausencia de los planes de manejo ambiental de que trata el artículo 10 de la Ley 981 de 2005, es viable cobrar la sobretasa ambiental? En caso afirmativo ¿Los recursos se pueden utilizar en la ejecución de planes, programas y proyectos orientados a la recuperación y conservación de las áreas afectadas por las vías?*"

Para iniciar el cobro o recaudo de la sobretasa ambiental no es menester contar con el plan de manejo ambiental, porque el parágrafo segundo del artículo 4º de la Ley 981 de 2005 solo exige la apertura de una cuenta especial que garantice el manejo separado de esos recursos. En cambio, la ejecución de los recursos recaudados no es legalmente viable sin el plan de manejo ambiental pues este es el requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 981 para garantizar que el área de protección especial, en relación con la cual se autoriza el cobro de la sobretasa, reciba efectivamente el recaudo que causa la vía que la afecta.

Remítase al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÁLVARO NAMÉN VARGAS

PRESIDENTE DE LA SALA

GERMÁN BULA ESCOBAR

CONSEJERO DE ESTADO

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

CONSEJERO DE ESTADO

LUCÍA MAZUERA ROMERO

SECRETARIA DE LA SALA

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

¹ En la página www.unesco.org/new/es/office-in-montevideo/ciencias-naturales/ecological-sciences/, se lee: *"En su división Ciencias Naturales, la UNESCO mantiene el programa: "Gente, biodiversidad y ecología: Ciencias ecológicas y de la tierra". Los Programas de la UNESCO relacionados a la ecología se enfocan notoriamente en una agenda de investigación interdisciplinaria y en estrategias para el desarrollo sostenible que abarcan las dimensiones ecológicas, sociales y económicas de la pérdida de biodiversidad y su reducción./ Las actividades vinculadas a la biodiversidad son mayormente conducidas a través del Programa del Hombre y la Biosfera (MAB) // El Programa el Hombre y la Biosfera (MAB por su sigla en inglés) propone una agenda de investigación interdisciplinaria y de formación de capacidades para mejorar la relación de la gente con su ambiente en forma global."*

² El Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena y la Ciénaga Grande de Santa Marta, fueron declarados sitios Ramsar de importancia mundial y Reserva del Hombre y la Biosfera. Ver *Lista Ramsar* de humedales de importancia internacional y Decretos 224 de 1998 y 3888 de 2009.

³ Ley 788 de 2002 (Diciembre 27) *"Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones."/ Corte Constitucional, sentencia C-1114-03 (25 de noviembre), Referencia: expediente D-4585.*

⁴ Cfr. Gaceta del Congreso, No. 230 de 2004 (mayo 28), Proyecto de ley número 268 de 2004 Cámara.

⁵ Los sitios Ramsar son los *"Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas"* protegidos para su conservación y uso racional por la Convención suscrita en Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971, que Colombia ratificó mediante la Ley 357 de 1997 (enero 21).

6 Cfr. Gaceta del Congreso 393 Cámara - 29 de julio de 2004 - ACTA DE COMISIÓN 16 DEL 15 DE JUNIO DE 2004 - Legislatura 2003-2004 (Segundo Período). ORDEN DEL DIA - (I)... II Primer debate a los siguientes proyectos de ley Número 268 Cámara de 2004, por la cual se establece la sobretasa ambiental.

7 Gaceta del Congreso 49 de 2005 (14 de febrero) Cámara, A C T A S D E P L E N A R I A, Legislatura del 20 de julio de 2004 - 20 de junio de 2005, Número 153 de la sesión ordinaria del día lunes 13 de diciembre de 2004

8 Cfr. Gaceta del congreso 275 de 2005 (mayo 18) Senado. Ponencia para primer debate al proyecto de ley 268 de 2004 Cámara, 250 de 2005 Senado

9 Cfr. Gaceta del Congreso 295 de 2005 (mayo 26), Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley 268 de 2004 Cámara, 250 de 2005 Senado; Gaceta del Congreso 362 de 2005, Informe de comisión; Gaceta del Congreso 428 de 2005 (julio 15), Acta de Plenaria 47 del 8 de junio de 2005; Gaceta del Congreso 476 de 2005 (agosto 3) Acta de Plenaria 51 del 15 de junio de 2005.

¹⁰ A la sesión plenaria del 8 de junio de 2005 fue llevado el concepto 1.22450022 de junio 7 de 2005 suscrito por la Ministra del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial respecto de la falta de requisitos para incluir en el proyecto de ley la Ciénaga de Mallorquín situada en el Distrito de Barranquilla.

¹¹ Ley 105 de 1993 (diciembre 30), *"por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones."* Cfr. Artículo 12º.

¹² Decreto 1735 de 2001 (Agosto 28) *"Por el cual se fija la Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación Instituto Nacional de Vías y se adopta el Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras y se dictan otras disposiciones"*.

¹³ 3. Troncal del Magdalena

4502 Santa Ana-Mocoa

4503 Mocoa-Pitalito

45 HL C Variante de Pitalito

50 TL A Variante de Honda

43 TL F Variante de Mariquita

45 CL A Variante de La Dorada

4511 Río Ermitaño-La Lizama

4513 La Lizama-San Alberto

4514 San Alberto-La Mata

4515 La Mata-San Roque

4516 San Roque-Bosconia

4517 Bosconia-Río Ariguaní

45 MG B Variante de Aracataca

4518 Río Ariguaní-Ye de Ciénaga

45 MG 02 Variante de Ye de Ciénaga

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 10:01:05