

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

	<b>*13002023E2012279*</b>	
	Al responder por favor cite este número <b>13002023E2012279</b>	
	Fecha Radicado: <b>2023-04-28 16:09:58</b>	
	Código de Verificación: <b>8ee2b</b>	Folios: <b>4</b>
	Radicator: <b>Ventanilla Minambiente</b>	Anexos: <b>0</b>
<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>		

Bogotá D.C.,

Señor

**ARMANDO BAENA**

Autopista Carrera 59 nro. 44-48

[arbaena@hotmail.com](mailto:arbaena@hotmail.com)

Rionegro, Antioquia.

**ASUNTO:** CONCEPTO JURIDICO. Radicado No. 2023E1006781 del 23 – 02 - 2023. Sancionatorio Ambiental. Presunción de Culpa o Dolo.

**Respetado Señor Baena**

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, nos permitimos plantear las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

**I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ**

N/A

**II. ANTECEDENTES JURIDICOS**

- Constitución Política de la República de Colombia - 1991
- 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.”*
- Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.*
- Decreto Ley 3570 de 2011 *“Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”*
- Decreto 1076 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.”*
- Ley 1333 de 2009 *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.”*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

### III. ASUNTO A TRATAR:

(...) en la mayoría de la CARS dentro de los procesos sancionatorios ambientales tanto en el pliego de cargos como en la resolución final desatienden que en el tema de la CULPABILIDAD deben determinar si el infractor se presume el DOLO o la CULPA generalmente no se escoge una u otra modalidad lo que viola el debido proceso ante esta situación se pregunta si es posible hacer esta diferenciación o se debe continuar presumiendo dolo y culpa al mismo tiempo?

(...) en archivo adjunto el sustento de esta solicitud de consulta Se adjuntan los siguientes archivos: 1. PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO AMBIENTAL si definitivo ES TAMBIÉN UNA DE LAS ESPECIES DEL DERECHO SANCIONADOR Y LA NECESIDAD DE ACLARAR EL PAPEL DEL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD 4361.docx”

### IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Esta Cartera Ministerial acusa el recibido del artículo de su autoría titulado “Procedimiento sancionatorio ambiental como una de las especies del derecho administrativo sancionador y la necesidad de aclarar el papel del principio de culpabilidad en pliego de cargos y la resolución sancionatoria” por medio del cual aborda el procedimiento sancionatorio ambiental y propone como debería ser abordada la presunción de culpa o dolo en el pliego de cargos y el acto administrativo mediante al cual se determina la responsabilidad del infractor.

El escrito por usted elaborado se constituye en un insumo valioso para las autoridades ambientales encargadas de ejercer la potestad sancionatoria en materia ambiental, establecida en el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental” el cual dispone:

*“ARTÍCULO 1º. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.*

*PARÁGRAFO. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.”*

El artículo anteriormente expuesto establece de forma clara que el estado es el titular potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce a través de:

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Ley 1444 de 2011<sup>1</sup>)
- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (numeral 7, artículo 3 del Decreto Ley 3573 de 2011<sup>2</sup>)
- Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible
- Las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos
- Los establecimientos públicos ambientales
- La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Hoy Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia – Decreto Ley 3572 de 2011<sup>3</sup>)

En cuanto a la presunción del culpa o dolo, lo cual es concordante con lo señalado en el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, el parágrafo del citado artículo 1 ibidem establece que:

- En materia ambiental se presume la culpa o el dolo del infractor
- La presunción de culpa o dolo da lugar a la imposición de medidas preventivas
- Es deber del infractor desvirtuar la culpa o el dolo
- En materia ambiental, el infractor tiene la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales

En virtud de lo anteriormente expuesto y en aras de dar alcance a su petición, me permito indicarle que el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009 establece con claridad las autoridades a través de las cuales el Estado ejerce la potestad sancionatoria en materia ambiental, dentro de las que se encuentran las Corporaciones Autónomas Regionales, por lo que al encontrarse legitimadas para actuar, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir algún pronunciamiento sobre la forma en la que estas elaboran el pliego de cargos o el acto administrativo mediante el cual se determina la responsabilidad en materia ambiental, toda vez que su actuar deberá ajustarse a la disposiciones contenidas en la Ley 1333 de 2009.

Concordante con lo anterior, no se puede pretermitir que de acuerdo con lo establecido en el artículo 23<sup>4</sup> de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales, gozan de autonomía administrativa y financiera, por lo que las actuaciones que realizan con ocasión a las funciones legalmente atribuidas no son objeto de revisión por parte de esta Cartera Ministerial, toda vez que estas se encuentran amparadas en la naturaleza jurídica de las mismas y porque además, la norma no determina que desde este Ministerio pueda ser considerado su superior jerárquico.

<sup>1</sup>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.

<sup>2</sup> Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA– y se dictan otras disposiciones

<sup>3</sup> Por el cual se crea una Unidad Administrativa Especial, se determinan sus objetivos, estructura y funciones

<sup>4</sup> Artículo 23. Naturaleza Jurídica. Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>CONCEPTO JURÍDICO</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

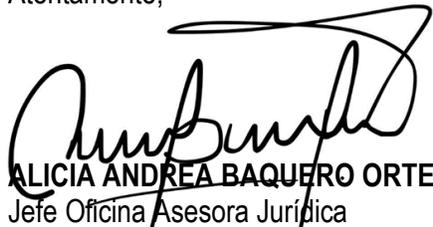
Finalmente, en cuanto la posibilidad de hacer una diferenciación entre la presunción de culpa o dolo en el pliego de cargos o en el acto administrativo que declara la responsabilidad en materia ambiental, o si de se debe continuar presumiendo dolo y culpa al mismo tiempo, me permito indicarle que la norma al hacer referencia a la presunción de culpa o dolo en el párrafo del artículo 1<sup>5</sup> y en el párrafo 1 del artículo 5<sup>6</sup> de la Ley 1333 de 2009, hace uso de la conjunción disyuntiva “o”, la cual de acuerdo con lo establecido por la Real Academia Española (RAE) se utiliza para *diferenciar, separar o indicar alternativa entre dos o más elementos de una oración*<sup>7</sup>, por lo que la diferenciación entre culpa o dolo se encuentra expresamente establecida en el referido instrumento normativo.

## V. CONCLUSIONES

Las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentran plenamente facultadas para ejercer la potestad sancionatoria en materia ambiental, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009 y así poder desarrollar el procedimiento sancionatorio ambiental que se encuentra establecido desde el artículo 17 hasta el artículo 31 ibidem. La normativa vigente no establece que Cartera Ministerial pueda ser considerada superior jerárquico de las Autoridades Ambientales, las cuales, en relación con el procedimiento sancionatorio ambiental, actúan conforme a lo dispuesto en la norma.

El presente concepto se expide a solicitud del Señor ARMANDO BAENA y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: “*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 o ejecución*”.

Atentamente,



**ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández Coordinadora/Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad Oficina Asesora Jurídica  
Adriana Marcela Duran Perdomo/ Contratista Oficina Asesora Jurídica

<sup>5</sup> ARTÍCULO 1°. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental.

(...)

PARÁGRAFO. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

<sup>6</sup> ARTÍCULO 5°. Infracciones.

(...)

PARÁGRAFO 1°. En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

<sup>7</sup> <https://dle.rae.es/o>