

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

	<b>*13002023E2037467*</b>	
	Al responder por favor cite este número 13002023E2037467	
	Fecha Radicado: 2023-10-30 15:06:26	
	Código de Verificación: 4ba4b	Folios: 8
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Bogotá, D. C.

Señor  
**RUBEN GRANADOS**  
Ruben74gran@hotmail.com  
 Carrera 70 71  
 Barranquilla, Atlántico

**ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO.** Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental, facultad a prevención en materia ambiental para municipios de menos de un millón (1.000.000) de habitantes -. Radicado No. 2023E1046936 de 08 de octubre de 2023.

Respetado Señor Granados,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, se plantean 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 1.1.1.1.1 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

Con la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, se incluyó la variable ambiental en las disposiciones constitucionales y se elevaron jurídicamente las obligaciones ambientales al pasar de un rango legal a un rango constitucional. Lo anterior significa que, se reconoció al medio ambiente el carácter de interés superior, a través de un catálogo amplio de disposiciones, conocidas como la Constitución Ecológica, en la que se incorporaron una serie de principios, derechos y deberes.

Dentro de este catálogo de disposiciones, se destaca el contenido del artículo 8 de la Constitución, el cual impone al Estado y a las personas el deber de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Aunado a lo anterior, dispone el artículo 79, que es



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

deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, además de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 80.

De lo señalado por el artículo 80 constitucional surge la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental<sup>1</sup>, potestad que actualmente se encuentra regulada en la Ley 1333 de 2009<sup>2</sup>, norma que subrogó las disposiciones contenidas en los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993<sup>3</sup> y 116 y siguientes del Decreto 948 de 1995. Con la entrada en vigencia de la comentada Ley, se instituyó un nuevo régimen sancionatorio ambiental, dentro del cual se contemplan entre otros aspectos, la titularidad de la potestad sancionatoria ambiental, la facultad a prevención de la Administración, los principios rectores, las infracciones en materia ambiental, las causales generadoras de responsabilidad ambiental en sus modalidades de agravación y atenuación, el procedimiento para imposición de medidas preventivas, las etapas del procedimiento sancionatorio ambiental, las medidas compensatorias y las sanciones en materia ambiental, entre otros aspectos.

### III. ASUNTO A TRATAR:

Se consulta a esta Cartera en los siguientes términos: “(...) la ley 1333 de 2009, establece en sus artículos 1 y 2 los entes que pueden adelantar procesos sancionatorios ambientales. No me es claro si un municipio de menos de 1000000 de habitantes puede adelantar este tipo de proceso sancionatorio, o solo tiene potestad de realizar medidas preventivas? (...)”

### IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Para dar respuesta se atenderán los siguientes puntos: i) La potestad sancionatoria en materia ambiental y ii) La facultad a prevención en materia sancionatoria en materia ambiental.

#### i) La potestad sancionatoria en materia ambiental

El artículo 80 de la Constitución Política, en forma expresa, le impone al Estado el deber de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”. De dicho mandato surge la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, ejercida dentro del propósito de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales<sup>4</sup>. Según lo manifestado en la Sentencia C-632 de 2011, actualmente,

<sup>1</sup> Según lo desarrollado en la sentencia C- 632 de 2011.

<sup>2</sup> Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Según lo desarrollado en la sentencia C- 632 de 2011.

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

la potestad sancionatoria en materia ambiental se puede analizar desde tres orbitas o ámbitos distintos del derecho: el penal, el policivo y el administrativo; lo anterior debido a que *“en el Estado contemporáneo, los deberes y obligaciones de los particulares y las funciones de los servidores públicos, se han incrementado notablemente y, con ello, también el repertorio de infracciones en que se ven comprometidos unos y otros”*<sup>5</sup>.

Tratándose de la potestad sancionatoria administrativa, ha de indicarse que está busca garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración, cumplir con los cometidos estatales y cuestionar principalmente el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y mandatos legales. En otras palabras, en el ámbito del derecho administrativo, es la facultad que se le da a la Administración para investigar y sancionar a los administrados y/o funcionarios públicos cuando infrinjan disposiciones legales. En materia ambiental, esta potestad conserva una fuerte solidez administrativa, ya que, por mandato constitucional, corresponde a las autoridades de este sector con sujeción a la Constitución y a la Ley, formular las políticas y lineamientos en materia ambiental, adelantar las labores de control, inspección y vigilancia de los recursos naturales renovables, e investigar y sancionar las conductas que los puedan afectar de conformidad con la normatividad ambiental. Esta sujeción a la Constitución y a la Ley, indica que la potestad sancionatoria en materia ambiental, como manifestación del *ius Puniendi*, es reglada y no discrecional.

Al proferirse la Ley 99 de 1993, el precepto constitucional de imposición de sanciones legales y de la exigencia de la reparación de los daños causados al medio ambiente, se vio reflejado en los artículos 83 a 86. Bajo el imperio de estos artículos y desde el ámbito del derecho administrativo, ciertas autoridades gozaban de facultad a prevención con funciones policivas, como las indicadas en el artículo 83, e indicándose en el artículo 84, que Entidades podían imponer sanciones en caso de vulneración a las normas de protección ambiental. La potestad sancionatoria quedó establecida, en el entonces Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial<sup>6</sup>. Ahora bien, con la entrada en vigor de la Ley 1333 de 2009, se suscitaron grandes cambios a nivel sancionatorio, con relación a las infracciones ambientales, las medidas preventivas, el procedimiento y la titularidad de la potestad sancionatoria para iniciar, conocer y decidir las investigaciones en materia ambiental. En el artículo 1° de la citada Ley, se indican dos temas importantes. Por un lado, *la titularidad de la potestad sancionatoria*, y por otro, la presunción de dolo o culpa del infractor en materia ambiental.

Dispone el artículo 1°: **“(…) 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*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Artículo 83 de la Ley 99 de 1993.

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

*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 (...)*"

De esta norma, se resaltan varios puntos importantes:

a) Se identifican de manera expresa las autoridades ambientales competentes:

Con relación a la titularidad, en dicho artículo se indica de manera expresa y taxativa cuales son las autoridades administrativas ambientales que se encuentran facultadas para hacer uso de la potestad sancionatoria ambiental<sup>7</sup>. En ese sentido, se señala que, la potestad sancionatoria está radicada en cabeza del Estado, y que éste la ejerce, sin perjuicio de las competencias asignadas de otras autoridades, a través de las siguientes Entidades de conformidad con las competencias establecidas en la Ley y en los reglamentos:

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
2. Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible.
3. Las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.
4. Los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002<sup>8</sup>, los cuales corresponden a los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, quienes ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.
5. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn.

Quiere decir lo anterior, que solamente estas Entidades, son las autoridades ambientales competentes para iniciar, adelantar y culminar el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009. Se trata, en esencia, de un poder de sanción, que no es discrecional sino reglado, radicado en cabeza de las autoridades administrativas ambientales y ejercido directamente por éstas, cuando se constata el incumplimiento de los distintos mandatos que la ley impone a los administrados y a las mismas autoridades

<sup>7</sup> Merece la pena indicar que, esta identificación separa la relación de las autoridades competentes, en tanto que con el anterior régimen -esto es el establecido entre los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993- se establecían las autoridades competentes para actuar a prevención con funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas en la Ley y las competentes para imponer sanciones por violación de las normas de protección ambiental o sobre manejo de los recursos naturales renovables.

<sup>8</sup> Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

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

públicas. Dicho poder, dentro del campo en el que se desarrolla, conlleva, además, que la intervención de la autoridad judicial solo sea eventual y con posterioridad a la actuación de la administración, cuando los afectados hagan uso de las acciones contenciosas previstas en el ordenamiento jurídico.<sup>9</sup>

b) La potestad sancionatoria ejercida por las autoridades ambientales se desarrolla de acuerdo con las competencias que les han sido asignadas por la ley y los reglamentos, lo que implica que se debe conocer con claridad qué asunto le corresponde a cada una de las autoridades mencionadas en el artículo 1°.

c) Distinción entre los Grandes Centros Urbanos contemplados en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los Municipios enunciados en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993.

Con relación a los municipios, hay que indicar que el artículo 1° remite al artículo 66 de la Ley 99 de 1993, el cual hace mención a la competencia ambiental de los grandes centros urbanos. En esta norma se indica que los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1.000.000) ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. Armonizando esta disposición normativa con lo señalado en el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, ha de entenderse que esta categoría de municipios -o grandes centros urbanos como así los identifica la norma-, son a su vez titulares de la potestad sancionatoria en materia ambiental, por tanto, son competentes para iniciar, adelantar y culminar el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009.

No ocurre lo mismo con relación a los municipios de menos de un millón de habitantes (1.000.000), los cuales, al no encontrarse dentro del listado de entidades establecidas en el artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, no son titulares de la potestad sancionatoria en materia ambiental, en consecuencia, no se encuentran facultados para iniciar, adelantar y culminar el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009<sup>10</sup>. Esta categoría de municipios se encuentra referenciada en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, los cuales ejercen funciones ambientales.

d) Contempla el fundamento legal de la presunción de dolo o culpa en materia ambiental.

<sup>9</sup> Sentencia C-632 de 2011.

<sup>10</sup> Hay que mencionar que en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, se encuentran señaladas las funciones que corresponden en materia ambiental a los municipios -entiéndase aquí los de menos de un millón (1.000.000) de habitantes-, a los Distritos y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá.



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

En el parágrafo del artículo 1° se consagra la presunción de culpa o dolo del infractor en materia ambiental lo cual dará lugar a las medidas preventivas. *Se precisa que "(...) 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>11</sup>

Finalmente, ha de indicarse que la titularidad de la potestad sancionatoria encuentra fundamento normativo en lo estipulado en el artículo 6 de la Constitución Política que indica que "los particulares solo son responsables ante la autoridad por infringir la Constitución y la Ley;" en el artículo 2, cuando se indica que "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares"; en el artículo 8 al establecer "la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación", el derecho a gozar de un ambiente sano de acuerdo al artículo 79 y a lo establecido en el artículo 80 anteriormente citado; en el artículo 305 del Código de Recursos Naturales Renovables al establecerse que "corresponde a los funcionarios competentes velar por el cumplimiento de las disposiciones de este código y las demás normas legales sobre la materia e impartir las órdenes necesarias para la vigilancia y defensa de los recursos naturales, renovables y del ambiente"; a lo señalado en la Ley 99 de 1993, al atribuirle facultades precisas al Ministerio de Ambiente, a las Corporaciones Autónomas Regionales, a los departamentos, municipios y grandes centros urbanos.

## ii) La facultad a prevención en materia ambiental.

Para comprender el alcance de la facultad a prevención en materia ambiental, es necesario recurrir al concepto de prevención y cómo ha sido su desarrollo como figura jurídica en el ordenamiento jurídico colombiano en general; ya que, en materia ambiental, su desarrollo doctrinario y legal es escaso.

En materia de tutela, la Corte Constitucional mediante Auto No. 044 de 1995, manifestó que la expresión a prevención significa "(...) que un juez conoce de una causa con exclusión de otros que eran igualmente competentes, por haberseles anticipado en el conocimiento de ella". *La propia norma legal ordena que la competencia para conocer de las acciones de tutela se radique "...a prevención..." en los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o amenaza que motivaron la presentación de la solicitud. Ello significa que, definido el juez o tribunal al que corresponde decidir, excluye a los demás en la definición del asunto, sin perjuicio de la segunda instancia, también predeterminada por el legislador pues debe tramitarse ante el superior jerárquico correspondiente (...)"*<sup>12</sup>

<sup>11</sup>El parágrafo del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-595 de 2010.

<sup>12</sup>La anterior definición, con fundamento en lo estipulado en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

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

En Sentencia SU – 337 de 1998 la Corte Constitucional, en tratándose de materia disciplinaria indicó que, la prevención “(...) es un factor que contribuye a determinar la competencia sobre un proceso determinado, en el caso de que éste pueda ser conocido por distintas autoridades judiciales (...). En la misma jurisprudencia se indicó que “(...) el propósito de este concepto es establecer que aquella autoridad que haya entrado primero a conocer el proceso materia del litigio conservará la competencia sobre él (...)”. Dirimiendo asuntos de acceso en materia comercial y financiera, en sentencia C-833 de 2006, la Corte Constitucional manifestó que la competencia a prevención “(...) consiste en la competencia concurrente de dos o más autoridades en relación con determinados asuntos, de tal manera que el conocimiento de éstos por una de ellas excluye la competencia de las demás. Por tanto, la actuación que con posterioridad adelante otra de tales autoridades resulta nula por incompetencia (...)”

Se colige de lo anterior, que la prevención es la competencia que por virtud legal tienen dos o más autoridades para conocer de un mismo asunto o materia, lo que implica que, una vez dicho asunto sea asumido primero por alguna de las autoridades, automáticamente excluye a las demás de dicho conocimiento.

En materia administrativa ambiental, la competencia a prevención tiene sus antecedentes en la Ley 99 de 1993 cuando en su artículo 83 asignaba de manera expresa atribuciones a cinco autoridades: El Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial. En dicho artículo se indicaba que dichas entidades, quedaban investidas a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas, para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que fueran aplicables según el caso.

Lo anterior, significaba que, una vez invocada la competencia a prevención, dichas Entidades eran competentes para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones en materia ambiental, lo que implicaba que ostentaban la facultad para la imposición de multas y sanciones; en ese sentido, la competencia a prevención comprendía también el conocimiento de todo el proceso sancionatorio que para entonces consistía en que dichas entidades dieran aplicabilidad al Decreto 1594 de 1984, debido a que en la Ley 99 de 1993 no se estableció un procedimiento propio. Como consecuencia de lo anterior, cualquiera de las autoridades mencionadas podía en el ámbito de su jurisdicción y sin importar sus competencias conocer de hechos susceptibles de infracción de protección ambiental o de manejo de recursos naturales e imponer las sanciones correspondientes.

Con la expedición de la Ley 1333 de 2009, se presentaron modificaciones en cuanto al alcance de esta figura. En el artículo 2°, se señala:

***“(...) FACULTAD A PREVENCIÓN. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible;***

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

*las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades. **PARÁGRAFO.** En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma (...)*

Cierto es que, de la lectura de esta norma, pareciera generarse cierta confusión jurídica entre lo señalado en el artículo y el párrafo del mismo. Dispone el artículo 2° que, esta facultad, la pueden invocar las siguientes entidades:

1. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
2. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
3. Las Corporaciones Autónomas Regionales.
4. Las Corporaciones Autónomas Regionales de Desarrollo Sostenible.
5. Las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.
6. Los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002<sup>13</sup>, los cuales corresponden a los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, quienes ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993.
7. La Armada Nacional.
8. Los Departamentos.
9. Municipios y
10. Distritos.

En esta figura jurídica, además de las autoridades ambientales mencionadas en el artículo 1, se incluyen otras entidades, como la Armada Nacional, los Departamentos, Municipios – *entiéndase por estos, los municipios correspondientes a menos de un millón de habitantes, por cuanto no se consideran Grandes Centros Urbanos de conformidad con lo estipulado en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993-* y distritos -distintos a los

<sup>13</sup> Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

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

mencionados en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002-<sup>14</sup>, entidades que junto con las mencionadas en el artículo 1°, pueden actuar a prevención, lo que de conformidad con lo mencionado en el artículo 2° están investidas de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental. Continúa la norma señalando, además, que, en consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

No obstante, lo señalado en este artículo ha de armonizarse o interpretarse, con lo dispuesto en el parágrafo del mismo artículo 2° que dispone “(...) *En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma y con lo señalado en el artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, en el siguiente sentido:*

Las entidades señaladas en el artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, esto es, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; Las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; y Los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 son las titulares de la potestad sancionatoria y a su vez pueden actuar a prevención porque el artículo 2° las habilita para ello.

En caso de actúen a prevención, deberán hacerlo en el ámbito de su jurisdicción, frente al cual es importante tener en cuenta el factor territorial al momento de ejercer la competencia a prevención. Lo anterior significa que, para el caso del Ministerio Ambiente cuenta con jurisdicción en todo el orden nacional y con la posibilidad de asumir en cualquier caso la competencia a prevención. Sin embargo, las demás entidades, si tienen limitadas la facultad a prevención por factor territorial ya que solo pueden hacerlo en aquellas partes del territorio donde ejercen jurisdicción.

Con respecto a la Armada Nacional, los Departamentos, los Municipios – *entiéndase aquellos de menos de un millón de habitantes (1.000.000)-* y Distritos -distintos a los mencionados en el artículo 13 de la Ley 768 de 2002, al quedar excluidos de la lista taxativa del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, no son titulares de la potestad sancionatoria, de manera tal que, no son competentes para iniciar, adelantar y culminar el procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 de 2009 y solo pueden actuar a prevención dentro de su jurisdicción, que para el caso de materia ambiental, el conocimiento a prevención consiste en la imposición de las medidas

<sup>14</sup> La novedad incorporada con el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, es la inclusión de la Armada Nacional como autoridad facultada para actuar a prevención, ya que en el artículo 83 de la Ley 99 de 1993, se incluían a los Departamentos, Municipios y Distritos como autoridades competentes para actuar a prevención

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

preventivas señaladas en el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009, esto es, amonestación escrita; decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres y suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos.

Una vez impuesta la medida preventiva bajo la facultad a prevención, la Autoridad que la haya impuesto deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la medida preventiva, según lo dispuesto en el parágrafo del artículo 2. Lo anterior debido a que, al no ser titulares de la potestad sancionatoria no pueden imponer sanciones ambientales previo agotamiento del procedimiento sancionatorio y por otro, porque de conformidad con lo señalado en el parágrafo del mismo artículo las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. En este sentido, queda excluida la posibilidad de que bajo la figura de la competencia a prevención se permita conocer del procedimiento sancionatorio ambiental sino se ostenta con la competencia funcional para conocer de la licencia ambiental o permiso y demás autorizaciones ambientales.

Conviene distinguir que, si bien los municipios de menos de un millón de habitantes (1.000.000) carecen de la potestad sancionatoria, los mismos si cuentan con funciones en materia ambiental *-actuaciones administrativas diferentes las unas de las otras-*, de acuerdo con lo señalado en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, el cual en el numeral 6, hace un llamado para que ejerzan a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

De igual forma se exhorta para que, la coordinación sea con las Corporaciones Autónomas Regionales, para el ejercicio de las actividades permanentes de control y vigilancia ambiental que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, con relación a la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo, entre otras atribuciones, según lo establecido en el artículo 65 numeral 7 de la Ley 99 de 1993.

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

## V. CONCLUSIONES

Se concluye que la potestad sancionatoria en materia ambiental, desde el punto de vista administrativo, está actualmente asignada a las siguientes instituciones: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, las Autoridades Ambientales Urbanas contempladas en 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 de Parques Nacionales Naturales. Esta potestad sancionatoria implica el inicio, conocimiento, desarrollo y la imposición de una sanción ambiental aplicando el procedimiento sancionatorio establecido en la Ley 1333 de 2009 y son titulares de esta, las entidades anteriormente mencionadas. Por otro lado, la Armada Nacional, los Departamentos, los Municipios de menos de un millón de habitantes (1.000.000) y Distritos, están facultados para actuar a prevención solamente mediante la imposición de las medidas preventivas establecidas en el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009 y no pueden adelantar procesos sancionatorios a la luz de lo estipulado en el artículo 1 de la Ley 1333 de 2009.

El presente concepto se expide a solicitud del señor Rubén Granados 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

Proyectó: Karen Paola Amador Rangel – Abogada Contratista OAJ  
 Revisó: Myriam Amparo Andrade – Asesora Coordinadora Grupo Conceptos en Biodiversidad y Normatividad Ambiental.  
 Hernán Dario Páez Gutierrez – Abogado Contratista OAJ