

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

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor cítese este número 13002024E2002207	
	Fecha Radicado: 2024-01-31 17:10:26	
	Código de Verificación: 31b58	Folios: 6
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señora:

LILIANA GONZALEZ SIERRA

E- mail: lilianagonzalezsierra@gmail.com

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Contaminación ambiental, competencia administrativa y penal.
Radicado No. 2024E1003056 de fecha 23 de enero de 2024.

Respetada Liliana:

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, 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. ASUNTO A TRATAR:

“Como ciudadana y accionista de una empresa embotelladora me permito consultarles lo siguiente:

Las resoluciones 1675 de 2013, 1407 de 2018 entre otras más, donde hay unas exigencias para reducir gradualmente los impactos causados por los envases plásticos de un solo uso, nos eximen de las responsabilidades penales por contaminación ambiental?”

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

No se han emitido conceptos sobre el tema.

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

➤ **CONSTITUCION POLÍTICA**

- ✓ **ARTICULO 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. (Negrita fuera de texto).

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

➤ **LEY 23 DE 1993¹**

- ✓ **ARTÍCULO 4.** *Se entiende por contaminación la alteración del medio ambiente por sustancias o formas de energía puestas allí por la actividad humana o de la naturaleza en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir con el bienestar y la salud de las personas, atender contra la flora y la fauna, degradar la calidad del medio ambiente o afectar los recursos de la Nación o de particulares.*
- ✓ **ARTÍCULO 5.** *Se entiende por contaminante todo elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alguna o algunas de las alteraciones ambientales descritas en el artículo 4 de la presente Ley.*

➤ **DECRETO - LEY 2811 DE 1974²**

- ✓ **ARTÍCULO 8.** *Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:*
 - a.- *La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables. Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atender contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares. Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente puede producir alteración ambiental de las precedentemente escritas. La contaminación puede ser física, química, o biológica;*
 - b.- *La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras;*
 - c.- *Las alteraciones nocivas de la topografía;*
 - d.- *Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;*
 - e.- *La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;*
 - f.- *Los cambios nocivos del lecho de las aguas;*
 - g.- *La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales o de recursos genéticos.*
 - h.- *La introducción, y propagación de enfermedades y de plagas;*
 - i.- *La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas;*
 - j.- *La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;*
 - k.- *La disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria;*
 - l.- *La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;*
 - m.- *El ruido nocivo;*
 - n.- *El uso inadecuado de sustancias peligrosas;*
 - o.- *La eutricación, es decir, el crecimiento excesivo y anormal de la flora en lagos y lagunas;*
 - p.- *La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud;*

¹ Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones.

² Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

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

➤ **LEY 99 DE 1993³**

- ✓ **ARTICULO 31.** *Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible ejercerán las siguientes funciones: (...)*

17) Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados;

(...)

ARTICULO 65. Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. *Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que se deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:*

(...)

*6) Ejercer, 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. (...)* (Negrita fuera de texto).

ARTICULO 66. Competencias de Grandes Centros Urbanos. *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.*** (Negrita fuera de texto).

(...)

➤ **LEY 1333 DE 2009⁴**

ARTÍCULO 5. Infracciones. *Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal*

³ 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.

⁴ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

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

entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

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

PARÁGRAFO 2. El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

➤ **RESOLUCION 1675 DE 2013**⁵

➤ **RESOLUCION 1407 DE 2018**⁶

➤ **LEY 599 DE 2000**⁷

✓ **ARTÍCULO 9. CONDUCTA PUNIBLE.** Para que la conducta sea punible se requiere que sea típica, antijurídica y culpable. La causalidad por sí sola no basta para la imputación jurídica del resultado.

Para que la conducta del inimputable sea punible se requiere que sea típica, antijurídica y se constate la inexistencia de causales de ausencia de responsabilidad.

✓ **ARTÍCULO 334. CONTAMINACIÓN AMBIENTAL.** <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> El que con incumplimiento de la normatividad existente contamine, provoque o realice directa o indirectamente emisiones, vertimientos, radiaciones, ruidos, depósitos, o disposiciones al aire, la atmósfera o demás componentes del espacio aéreo, el suelo, el subsuelo, las aguas superficiales, marítimas o subterráneas o demás recursos naturales en tal forma que contamine o genere un efecto nocivo en el ambiente, que ponga en peligro la salud humana y los recursos naturales, incurrirá en prisión de sesenta y nueve (69) a ciento cuarenta (140) meses y multa de ciento cuarenta (140) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando en la comisión de cualquiera de los hechos descritos en este artículo, sin perjuicio de las que puedan corresponder con arreglo a otros preceptos de este Código concorra alguna de las circunstancias siguientes:

1. Cuando la conducta se realice con fines terroristas.

2. Cuando la emisión o el vertimiento supere el doble de lo permitido por la normatividad existente o haya infringido más de dos parámetros.

⁵ Por la cual se establecen los elementos que deben contener los Planes de Gestión de devolución de Productos Posconsumo de Plaguicidas

⁶ Por la cual se reglamenta la gestión ambiental de los residuos de envases y empaques de papel, cartón, plástico, vidrio, metal y se toman otras determinaciones.

⁷ Por la cual se expide el Código Penal

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

3. Cuando la persona natural o jurídica realice clandestina o engañosamente los vertimientos, depósitos, emisiones o disposiciones.

4. Que se hayan desobedecido las órdenes expresas de la autoridad administrativa o judicial competente de corrección o suspensión de las actividades tipificadas en el presente artículo.

5. Que se haya ocultado o aportado información engañosa o falsa sobre los aspectos ambientales de la misma o se haya obstaculizado la actividad de control y vigilancia de la autoridad competente.

6. Cuando la contaminación sea producto del almacenamiento, transporte, vertimiento o disposición inadecuada de residuo peligroso.

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

El legislador estableció las conductas sancionables en materia ambiental en el Decreto - Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes, previendo las obligaciones, prohibiciones y condiciones que deben ser respetadas por sus destinatarios, razón por la que el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009 hizo un reenvío a estas disposiciones y determinó que constituye infracción ambiental toda acción u omisión con la que se violen las normas ambientales que incluyen además de las normas citadas, los actos administrativos que expidan las autoridades ambientales, al igual que la comisión de un daño al ambiente, con las mismas condiciones que establece el Código Civil y la legislación complementaria para configurar la responsabilidad civil extracontractual.

Ahora bien, dentro de las conductas sancionables por las autoridades ambientales en materia ambiental, se encuentra la contaminación, entendida como la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas, atentar contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente o de los recursos de la nación o de los particulares.

De otra parte, el legislador también estableció conductas punibles en la normatividad penal - Ley 599 de 2000, en la que determina que la contaminación ambiental es una conducta punible y su realización genera la actividad de las autoridades penales y la imposición de penas, conforme al artículo 334 ibidem.

En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional⁸, sobre el tema manifestó:

“(…) Finalmente, el deber de punición frente a los daños ambientales se consagra igualmente en el artículo 80 de la Constitución, en el que se señala la posibilidad de imponer sanciones de acuerdo con la ley. De este precepto emana la potestad sancionatoria del Estado en materia ambiental, cuyo fin es el de garantizar la conservación, preservación, protección y uso sostenible del medio ambiente y de los recursos naturales. Esta atribución, como manifestación del ius puniendi, admite su ejercicio tanto por la vía del derecho administrativo sancionador (lo que incluye el derecho contravencional y el derecho correccional), como a través del derecho punitivo del Estado. Se trata en esencia, de un poder de sanción, que lejos de ser discrecional es eminentemente reglado, sobre todo en lo que refiere a la garantía del derecho fundamental al debido proceso (CP art. 29). Incluso los

⁸ Sentencia C-219 de 2017. M.P. IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO, 19 de abril de 2017.

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

pronunciamientos reiterados de la Corte han destacado que cualquier medida sancionatoria debe estar sujeta a los principios de legalidad, tipicidad, presunción de inocencia, juez natural, inviolabilidad de la defensa y non bis in ídem”.

Conforme a lo anterior, la potestad sancionadora del Estado en materia ambiental, es permitida tanto en vía del derecho administrativo sancionador ejercido por las autoridades ambientales, de manera independiente de la facultad sancionatoria que ejercen las autoridades penales en uso de las facultades establecidas en la Ley 599 de 2000 y la Ley 2111 de 2021 - Delitos Ambientales

Realizado el anterior análisis, resulta viable concluir que cuando se realizan actividades que configuren la “Contaminación Ambiental”, las disposiciones ambientales como las Resoluciones 1675 de 2013 y 1407 de 2018, no eximen a quien comete el delito indicado de las responsabilidades en materia penal.

V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a las conclusiones ya expuestas. El presente concepto se expide a solicitud de LILIANA GONZÁLEZ SIERRA 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: Luz Stella Rodríguez Jara Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales
Revisó: Emma Judith Salamanca Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Políticas Sectoriales

