

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

Bogotá D.C.,

Señor
HAROLD ALBERTO PACHECO HERRERA
haroldpacheco09@gmail.com

		
	Al responder por favor citese este número 13002024E2025382	
	Fecha Radicado: 2024-07-11 16:49:16	
	Código de Verificación: 08e44	Folios: 6
	Radicador: Ventanilla Minambiente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

ASUNTO: Concepto jurídico caducidad de la acción Ley 1333 de 2009 Proceso administrativo sancionatorio ambiental – Radicado No 2024E1027144 del 30 de mayo del 2024.

Respetado señor Pacheco,

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

Sobre el asunto se han emitido entre otros, los conceptos jurídicos radicados No 1200-E2-135930 de 2011 y 13002022E2022483 de 2022.

II. ASUNTO A TRATAR

Solicita a través de petición escrita por parte del señor Harold Alberto Pacheco Herrera, se le resuelvan las siguientes inquietudes

- “1. ¿Cuál es el término de la caducidad que tiene las Corporaciones Autónomas Regionales para impulsar un Proceso Administrativo Sancionatorio Ambiental desde su etapa de apertura hasta el fallo que en derecho corresponda?
2. Teniendo en cuenta que el Artículo 52 del CPACA consagra que la caducidad para imponer sanción administrativa es de tres (3) años ¿Deben las Corporaciones Autónomas Regionales en el ámbito del Proceso Administrativo Sancionatorio Ambiental darle aplicación al referido Artículo 52 o se deben regir por el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009?
3. ¿Qué pasa con los casos en que ocurrieron daños ambientales graves por ejemplo en el año 2015 y la CAR aún no inicia formalmente un Proceso Administrativo Sancionatorio Ambiental?
4. ¿Tiene algún término las etapas procesales de la ley 1333 de 2009, es decir desde la Apertura hasta la Formulación de Cargos, o desde la Formulación de Cargos hasta el periodo probatorio, o desde los alegatos de conclusión hasta el fallo?
5. ¿Quiénes vigilan a las CAR frente al desarrollo de los Procesos Administrativos Sancionatorios Ambientales?”

III. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Interrogante 1.

Sea lo primero señalar que con la expedición de la Ley 1333 de 2009, se unifica en un único cuerpo normativo la regulación correspondiente al procedimiento sancionatorio ambiental, la titularidad de la potestad sancionatoria y

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

sanciones a imponer ante la declaratoria de responsabilidad, las cuales de manera previa al 21 de julio del 2009 se encontraba dispersa en varias normas.

Al revisar el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, se tiene respecto a la caducidad de la acción sancionatoria ambiental, se determinó lo siguiente:

“ARTÍCULO 10. CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. La acción sancionatoria ambiental caduca a los 20 años de haber sucedido el hecho u omisión generadora de la infracción. Si se tratara de un hecho u omisión sucesivos, el término empezará a correr desde el último día en que se haya generado el hecho o la omisión. Mientras las condiciones de violación de las normas o generadoras del daño persistan, podrá la acción interponerse en cualquier tiempo”. (Negrilla fuera del texto original)

Por lo anterior, el término de caducidad señalado por el legislador tendrá como punto de partida para su contabilización dos momentos diferentes teniendo como presupuesto esencial si el hecho u omisión son de ejecución instantánea o de tracto sucesivo; para las de ejecución instantánea el término de los 20 años comenzará a correr desde el momento de su ocurrencia, para el segundo caso, es decir, las sucesivas, empezará a correr desde el último día en que se haya generado o realizado el hecho u omisión que generan la conducta constitutiva de infracción.

Así las cosas, el término de caducidad no inicia su conteo desde el acto administrativo que da inicio al trámite sancionatorio ambiental, sino con la ocurrencia de la acción u omisión en las condiciones señaladas en el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009.

Interrogante 2.

Ahora, respecto al segundo interrogante se revisará lo señalado en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, la cual indica:

“ARTÍCULO 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver”.

Es por ello, que no existe duda en relación con el término de caducidad señalado en el CPACA respecto a la facultad sancionatoria general, sin embargo, esta disposición normativa no puede ser revisada de manera aislada y en consecuencia su lectura deberá hacerse de manera integral a la luz de los artículos 34¹ y 47 del mismo código. Al respecto, el primero de ellos, determina la aplicación de un procedimiento común a todas las actuaciones administrativas conforme se establece en la Ley 1437 de 2011, haciendo la salvedad que en caso de existir procedimientos administrativos que se encuentren regulados en leyes especiales, se aplicaran estos últimos. Aunado a ello, el artículo 47² del mismo cuerpo normativo, reitera que el régimen común y general se aplicara a procedimientos que no estén regulados por leyes especiales.

¹ Artículo 34 Ley 1437 de 2011. **Procedimiento Administrativo Común y Principal.** Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.

² Artículo 47 Ley 1437 de 2011. **Procedimiento Administrativo Sancionatorio.** Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes.

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

Tenemos así, que con la expedición de la Ley 1333 de 2009, el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental tiene norma especial y, por ende, la caducidad aplicable corresponderá a la señalada en el artículo 10 ibidem, siendo procedente la aplicación de la Ley 1437 de 2011, solo en aquellos asuntos no regulados.
Ahora,

Interrogante 3

Consagra el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, que será considerada infracción ambiental toda acción u omisión que constituya violación a la Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993, Ley 165 de 1994 y las demás normas ambientales vigentes, así respecto de los actos administrativos emitidos por la autoridad competente ambiental. También será infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente cuando este cumpla las condiciones señaladas para la configuración de la responsabilidad civil extracontractual en los términos del Código Civil.

Ahora, respecto al inicio del proceso sancionatorio³, este podrá tener lugar por actuación oficiosa de la autoridad ambiental competente, a petición de parte (queja ambiental) o luego de la imposición de una medida preventiva. Por lo cual, ante la existencia de una infracción ambiental, como ciudadano podrá poner en conocimiento de la autoridad ambiental competente los hechos, así como aportar las evidencias que reposen en su poder, la cual, en todo caso, podrá efectuar de manera anónima.

Aunado a lo anterior, es necesario observar cada una de las etapas procesales sobre las cuales se realizará pronunciamiento más adelante, por cuanto, se puede presentar el supuesto que, respecto de los hechos puestos en conocimiento de la autoridad ambiental, y en el marco de una indagación preliminar se determinará la no existencia de mérito para dar inicio al procedimiento sancionatorio y con ello ordenará su archivo,

En la misma línea, es de recordar que en cualquier momento podrá presentar derechos de petición de información, solicitando a la autoridad ambiental se le señale las actuaciones administrativas que se surtieron frente a los hechos que se pusieron en conocimiento, siempre y cuando este sea el escenario, ante las cuales podrá en caso de evidenciar un presunto actuar omisivo, ponerlas en conocimiento de los entes de control.

Interrogante 4.

En este punto se debe tener como punto de referencia lo señalado por el Consejo de Estado en sentencia de fecha 30 de octubre del 2016, expediente 11001032800020160044-00, quien respecto al principio de preclusión de las etapas procesales refirió lo siguiente:

“En efecto, ha de recordarse que el principio de preclusión se traduce en la extinción del derecho o de la facultad para realizar un acto procesal, (...).

La preclusión “persigue ordenar el debate procesal y posibilitar el avance del proceso, consolidando etapas cumplidas y negando la posibilidad de retroceder a las etapas ya culminadas”, por eso agotado el término o los límites legales procesales, las facultades o derechos con las que cuentan los sujetos procesales ya no podrán ejercitarlas, similar a lo que sucede con la caducidad de las acciones o la prescripción de los derechos.

Así que en materia procesal, ese fenecimiento impide, así se haya tenido el derecho, reactivar la facultad procesal porque se ha extinguido, ha dejado de existir.

³ Artículo 18 Ley 1333 de 2009.

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

Los eventos en que se materializa la preclusión, acontecen: a) por no haberse observado el orden legal para el ejercicio de la facultad, tal y como sucede en las etapas del proceso contencioso administrativo que prevé el CPACA; b) por la incompatibilidad entre acciones procesales que el sujeto activa o ejerce en forma concurrente, como por ejemplo, una excepción que se contradice con otra o lo que sucede en los recursos extraordinarios cuando no pueden concurrir dos causales que se excluyen y c) por la consumación propiamente dicha, que ocurre cuando la facultad se ejerce efectivamente.” (subrayas fuera del texto original”.

En igual sentido, la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Penal, en Sentencia 19960 de marzo 20 de 2003. MP Herman Galán Castellanos, se pronunció sobre el principio de preclusión de las etapas procesales, así:

“El debido proceso obedece a una sucesión ordenada y preclusiva de actos, que no son solamente pasos de simple trámite, sino verdaderos actos procesales, metodológicamente concatenados en orden a la obtención de su precisa finalidad, por lo tanto, obedece a unas reglas preestablecidas, las cuales de ninguna manera el arbitrio habrá de remplazar, puesto que se han promulgado precisamente para limitar la actividad del juez y para preservar las garantías constitucionales que permitan un orden social justo”

Ahora, respecto a las etapas procesales del proceso sancionatorio ambiental, la sentencia C-595 del 27 de julio de 2010, en su numeral 7.1, reiterado en la sentencia C-219 del 19 de abril del 2017, estableció:

“A continuación, se instituye el procedimiento sancionatorio ambiental que está compuesto por las siguientes etapas, que pretenden determinar si se ha incurrido en una infracción y en caso afirmativo imponer la sanción correspondiente:

- 1) Indagación preliminar (art. 17).^[159]
- 2) Iniciación del procedimiento sancionatorio (art. 18).^[160]
- 3) Notificaciones (art. 19).^[161]
- 4) Intervenciones (art. 20).^[162]
- 5) Remisión a otras autoridades (art. 21).^[163]
- 6) Verificación de los hechos (art. 22).^[164]
- 7) Cesación de procedimiento (art. 23).^[165]
- 8) Formulación de cargos (art. 24).^[166]
- 9) Descargos (art. 25).^[167]
- 10) Práctica de pruebas (art. 26).^[168]
- 11) Determinación de la responsabilidad y sanción (art. 27).^[169]
- 12) Notificación (art. 28).^[170]
- 13) Publicidad (art. 29).^[171]
- 14) Recursos (art. 30).^[172]
- 15) Medidas compensatorias (art. 31).^[173]

Teniendo claras las etapas que se han señalado por la Corte Constitucional constituyen el proceso sancionatorio ambiental, revisaremos las señaladas en los numerales 1, 2, 8, 9, 10 y 11.

a) Indagación Preliminar: En los términos del artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, la misma tiene como objetivo que la autoridad ambiental competente establezca si existe o no merito para dar inicio al procedimiento sancionatorio, para lo cual, otorga un término máximo de seis (6) meses, periodo que finalizará con auto de archivo o de apertura de investigación.

b) Iniciación Procedimiento Sancionatorio⁴: En este punto se debe revisar lo consagrado en el artículo 16 del procedimiento administrativo sancionatorio, respecto a la imposición de medidas preventivas, y específicamente que

⁴ Artículo 18 Ley 1333 de 2009.

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

una vez legalizada una medida preventiva, la autoridad ambiental deberá proceder en un término no mayor a diez (10) días, a efectuar la valoración si existe o no merito para iniciar proceso sancionatorio.

Emitido el correspondiente acto administrativo de inicio y realizadas las correspondientes notificaciones y comunicaciones⁵, no se tiene fijado en la Ley 1333 de 2009, así como tampoco en la Ley 1437 de 2011 un término específico vencido el cual se deba proceder con la formulación de cargos, pudiéndose extender el mismo hasta tanto exista un grado de certeza que lleve a la autoridad ambiental a adoptar la determinación de continuar con el trámite o dar aplicación a alguna de las causales de cesación, con fundamento en las pruebas que reposen en el correspondiente expediente y dando aplicación a los principios de debido proceso, economía, celeridad, eficacia y eficiencia.

c) Formulación de Cargos⁶: Será emitido acto administrativo debidamente motivado, en el cual deberá señalarse expresamente las acciones y omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se consideran violadas o el daño causado, el cual será notificado como se determina en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009.

Una vez notificados él o los sujetos procesales a los cuales se les formuló cargos, se contará con un término de diez (10) días para proceder a presentar descargos⁷ por escrito de manera directa o a través de apoderado, en los cuales también podrá aportar o solicitar pruebas.

d) Practica de Pruebas⁸: Una vez vencido el término para presentar descargos con que cuenta el investigado, la autoridad ambiental mediante auto ordenará la practica de las pruebas solicitadas con fundamento en los criterios de conducencia, pertinencia y necesidad, así como las que de manera oficiosa considere necesarias.

Decretada las pruebas de parte u oficio, se contará con un periodo de treinta (30) días, prorrogables por una única vez por otros sesenta (60) días, para su práctica previa emisión de concepto técnico que determine la necesidad de ampliación de término.

Respecto a las pruebas en las que sea negada su práctica, es procedente recurso de reposición.

e) Determinación de la responsabilidad y sanción⁹:

Presentados descargos o culminada la etapa probatoria antes indicada, y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes se emitirá decisión de fondo en el trámite administrativo sancionatorio ambiental declarando o no la responsabilidad del infractor ambiental, con la determinación de las sanciones que conlleva dicha declaración.

Interrogante 5.

El artículo 55 de la Ley 1333 de 2009, prevén que el Ministerio Público en materia ambiental residirá en cabeza del Procurador General de la Nación a través del Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y 30 Procuradores Judiciales Ambientales Agrarios.

Consecuencia de ello, se estipula en el artículo 56 ibidem que la autoridad ambiental competente que expida un acto administrativo de inicio o terminación (cesación o determinación de responsabilidad) de procedimiento sancionatorio ambiental, deberá comunicar el mismo a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios. Así mismo, puntualiza

⁵ Artículo 19 Ley 1333 de 2009. En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.

⁶ Artículo 24 Ley 1333 de 2009

⁷ Artículo 25 Ley 1333 de 2009

⁸ Artículo 26 Ley 1333 de 2009

⁹ Artículo 27 Ley 1333 de 2009

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

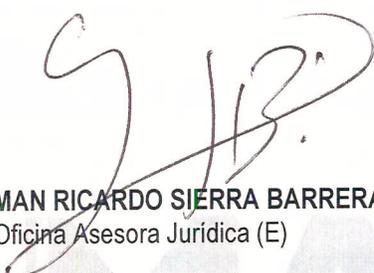
que además de las funciones que determinen las leyes, también deberán “*velar por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con la protección del medio ambiente y utilización de los recursos naturales.*”

Por lo anterior, en ejercicio de la función asignada podrán ejercer vigilancia a las actuaciones que adelanten las autoridades ambientales en el marco de la facultad sancionatoria ambiental.

IV. CONCLUSIONES

El presente concepto se expide a solicitud del señor **HAROLD ALBERTO PACHECO HERRERA** 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,


GERMAN RICARDO SIERRA BARRERA
 Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Proyectó: Sonia Alejandra Agudelo – Abogada Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad
 Revisó: Carmen Lucía Pérez Rodríguez – Asesora Coordinadora (E) Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad.