

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.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 4 E 2 0 3 2 0 8 6	
Al responder por favor cite este número 13002024E2032086		
Fecha Radicado: 2024-08-21 10:23:58		
Codigo de Verificación: 557e6		Folios: 18
Radicador: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor

FEDERICO LUNA RODRÍGUEZ

Asistente Legal

MCM Company S.A.S.

Correos: legal@terrazan.co ; ambiental@terrazan.co ; gerencia@terrazan.co

Ciudad

ASUNTO: Radicado No. 2024E1031821. Solicitud concepto sobre facultad sancionatoria ambiental.

Respetado señor Luna,

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 1.1.1.1.1 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

No Aplica.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Para el análisis de la consulta presentada se deben tener en cuenta las siguientes disposiciones:

- **Ley 1333 de 2009**, Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, regula:

“(...) Artículo 1. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. (modificado art. 2 Ley 2387 de 2024) El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y lo ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 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 Parques Nacionales

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

Naturales de Colombia, 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 y sancionatorias. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa, en los términos establecidos en la presente Ley, la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales”

Artículo 5. Infracciones. (modificado art. 6 Ley 2387/24) 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, las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por 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 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, en los términos establecidos en la presente Ley.

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

Parágrafo 3. Será también constitutivo de infracción ambiental el tráfico ilegal, maltrato, introducción y trasplante ilegal de animales silvestres, entre otras conductas que causen un daño al medio ambiente.

Parágrafo 4. El incumplimiento de las obligaciones o condiciones previstas en actos administrativos sin contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente será objeto de aplicación del artículo 90 de la Ley 1437 de 2011. Se entenderá por obligaciones o condiciones sin contenido ambiental, aquellas cuyo incumplimiento no afecten conocimiento, educación, seguimiento, planificación y control ambiental, las que no hayan sido emitidas para evitar el daño o afectación ambiental, y/o aquellas que no hayan sido impuestas para mitigarlos, compensarlos y restaurarlos.

Parágrafo 5. Los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente como las licencias ambientales, o permisos ambientales, incluye también los planes de contingencia para la mitigación del riesgo y el control de las contingencias ambientales.

III. ASUNTO PARA TRATAR:

El Señor FEDERICO LUNA RODRÍGUEZ en calidad de Asistente Legal del GRUPO TERRA ZAN, solicitó a este Ministerio la emisión de una respuesta en relación con las siguientes preguntas:

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

“(…)

1) *¿Por qué la Ley 1333 de 2009 presume la culpabilidad, siendo que la Constitución que es la norma jurídica suprema de la república presume la inocencia?*

2) *¿En Colombia, las autoridades ambientales tienen la capacidad de actuar como juez y parte en los procesos ambientales? Si la respuesta es afirmativa ¿No sería esto una violación al correcto funcionamiento del órgano jurisdiccional y legal en el país al ignorar al sistema judicial como órgano competente para la toma de medidas judiciales?*

3) *¿En congruencia con el punto anterior no debería ser que la autoridad ambiental actuara como un fiscal y en caso de considerar que se cuenta con los méritos necesarios para iniciar un proceso sancionatorio este lleve sus argumentos y pruebas ante un juez competente donde se inicie el debido proceso? Evitando con ello la acción de juez y parte de la autoridad ambiental y que dicha acción pueda ser usada como algo corruptible y elemento de presión para el “imputado”.*

4) *El artículo 13 de la Ley 1333 de 2009, establece (...) ¿Cuál es la responsabilidad civil, penal, administrativa y/o ambiental de los funcionarios de las entidades ambientales frente a rendir informes que son contrarios a la realidad o contienen errores técnicos y hacer mal uso de los principios de prevención y precaución? Y cuáles son los mecanismos jurídicos con que cuenta el “imputado” frente a una pronta acción del sistema judicial.*

5) *El artículo 16 de la Ley 1333 de 2009 indica (...) Le da entonces este artículo la potestad a la autoridad ambiental de mantener una medida preventiva de manera indeterminada sin que proceda a la apertura de un sancionatorio por la mera liberalidad de la autoridad ambiental o cuáles son los límites que se le dan a la entidad para mantener una medida preventiva dado que en muchas ocasiones se utiliza como mecanismo de presión el principio de “precaución y prevención”. Y cuáles son los mecanismos legales que puede tener una persona natural o jurídica cuando a mera liberalidad de la autoridad ambiental se le mantiene una medida preventiva afectando con ella el buen nombre y la actividad que esta persona desarrolla.*

6) *El artículo 22 de la Ley 1333 de 2009 indica (...) que sucede en los casos en que la autoridad ambiental pretende “realizar visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios”, cuando han pasado más de 6 meses o más tiempo de los supuestos hechos y las posibles afectaciones a agua, suelo o aire ya no son posibles de determinar o se pretende años después por ejemplo tomar una muestra de suelo para determinar una supuesta afectación que en su momento se dijo había sucedido? Y que durante dicho tiempo cualquiera puede realizar un acto de sabotaje generando un daño en suelo o agua para afectar la muestra generando así un daño real con lo que se podría hablar de “un falso positivo ambiental” ¿Cuáles son los mecanismos legales que puede tener una persona natural o jurídica cuando a mera liberalidad de la autoridad ambiental se le pretende imputar una afectación al ambiente mucho tiempo después de los supuestos hechos?*

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

7) ¿Cuál debería ser el proceder de una persona natural o jurídica cuando presentando quejas contra la autoridad ambiental y/o sus funcionarios ante los procuradores judiciales ambientales estos remiten la queja para que sea resuelta por parte de la autoridad ambiental sobre la cual se ha presentado la queja?

(...)"

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Para hacer una breve introducción con relación a la consulta recibida, este concepto se centrará en: i) Generalidades de la potestad sancionatoria ambiental; ii) Procedimiento para la imposición de medidas preventivas; iii) Procedimiento Sancionatorio.

i) Generalidades de la potestad sancionatoria ambiental.

En su artículo 1° la Ley 1333 de 2009, regula la titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental indicando que "(...) **El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y lo ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades** a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 55 y 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 Parques Nacionales Naturales de Colombia, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos. (...)". De acuerdo con lo anterior, las autoridades ambientales mencionadas son las titulares de la potestad sancionatoria ambiental.

Por otra parte, el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009, establece que 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, las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por 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.

De acuerdo con el **Concepto Jurídico emitido bajo el radicado ARCA 13002024E3003166**, sobre el artículo 5° mencionado, la Oficina Asesora Jurídica consideró:

*"(...) a pesar de que la infracción ambiental ha sido concebida desde la generalidad, es pertinente señalar que "no todas las disposiciones normativas contenidas en una norma o acto administrativo de carácter ambiental son objeto de infracción" toda vez que para "que una norma pueda reputarse como susceptible de ser infringida debe contener un mandato legal expreso e identificar explícitamente las personas a las cuales va dirigido, caso en el cual la orden bien puede estar orientada a todas las personas en general o solamente a un grupo calificado de ellas, en particular"¹. En otras palabras, **son objeto de infracción ambiental bajo el artículo 5° de la Ley 1333 de 2009 las normas "que contengan***

¹ Álvarez Pinzón, Gloria Lucía (2010). Las infracciones en materia ambiental. En: Nuevo régimen sancionatorio ambiental (pp. 205-250). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 213.

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

expresamente un mandato legal, es decir una obligación, condición o prohibición, a cargo de una persona o grupo de personas, identificados de manera general o particular” en relación con el uso, manejo o disposición de los recursos naturales renovables y el medio ambiente².

(...)

En el ordenamiento jurídico ambiental, existen normas que imponen obligaciones, restricciones, condiciones o prohibiciones en relación con el uso, manejo o disposición de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, es decir, establecen mandatos de forzosa aplicación cuya inobservancia genera una transgresión de la normatividad ambiental y es sobre este tipo de disposiciones que recae la acción sancionatoria ambiental (...) (Negrillas fuera de texto original).

En concordancia con lo anterior, el legislador dispuso que, **“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”** (parágrafo artículo 1°) (Negrillas fuera de texto original)

La Corte Constitucional al estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, anteriormente citado, en Sentencia C- 595 de 2010 Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio, sobre que la potestad sancionatoria de la administración consideró que **“ésta es una clara manifestación del ius puniendi del Estado”**; es decir, el ejercicio del poder punitivo del Estado, el cual **“se manifiesta generalmente por la vía administrativa y la vía judicial penal. Las distinciones entre una y otra radican en los objetivos, particularmente en los bienes jurídicos materia de protección”**. En el caso particular, **la potestad sancionatoria administrativa** busca **“(…) garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración, y cumplir los cometidos estatales; cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados; que descartan la imposición de sanciones privativas de la libertad. En la sentencia C-616 de 2002, se sostuvo:**

“La potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal. Con la potestad punitiva penal, además de cumplirse una función preventiva, se protege “el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente”, mientras que con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, “[l]a fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias”.

Bajo esta perspectiva, la Corte ha señalado que la facultad sancionadora de la administración pública se distingue de las demás especies del derecho sancionador, especialmente por los siguientes factores:

² Ibidem, p. 214.

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

“(i) La actividad sancionatoria de la Administración “persigue la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública a los que alude el artículo 209 de la Carta”.

“(ii) La sanción administrativa constituye la “respuesta del Estado a la inobservancia por parte de los administrados de las obligaciones, deberes y mandatos generales o específicos que se han ideado para el adecuado funcionamiento y marcha de la Administración”.

“(iii) Dicha potestad se ejerce “a partir de la vulneración o perturbación de reglas preestablecidas, pero que, no obstante, ese contenido represivo presenta una cierta finalidad preventiva en el simple hecho de proponer un cuadro sancionador, junto al conjunto de prescripciones de una norma, lo cual implica una amenaza latente para quien sin atender pacífica y voluntariamente al cumplimiento de tales prescripciones las infringe deliberadamente.”

“(iv) En relación con la sanción aplicable “dentro del ámbito sancionador administrativo cabe destacar la aceptación de la interdicción de las sanciones privativas de la libertad, la instauración de la multa como sanción prototípica y la necesaria observancia de un procedimiento legalmente establecido.”

“(v) Y finalmente “la decisión sancionatoria adoptada por la Administración está sujeta a control judicial ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”. (...)” (Negrillas y subrayado fuera de texto original)

Como primera conclusión, se puede indicar que la facultad sancionatoria de la administración es una manifestación del poder del Estado que regula la organización de la vida en sociedad de manera general para el cometido de las funciones y fines propias de la administración. En consecuencia, en materia ambiental al fin del Estado de proteger la naturaleza y al medio ambiente, se materializa con el ejercicio de la potestad sancionatoria través del procedimiento administrativo sancionatorio.

A su interrogante, ***¿Por qué la Ley 1333 de 2009 presume la culpabilidad, siendo que la Constitución que es la norma jurídica suprema de la república presume la inocencia?***; se debe destacar en primer lugar, que el derecho sancionador es una de las manifestaciones del poder punitivo del Estado, al igual que la potestad punitiva penal; no obstante, éstas dos son sustancialmente distintas como se indicó líneas atrás. En su sentido, las reglas propias del derecho penal no son exactamente aplicables al derecho administrativo, y que, en todo caso, en el tema sancionatorio el legislador puede atenuar los principios que enmarcan el ius puniendi del Estado, como lo es el debido y la presunción de inocencia, para con ello configurar reglas propias del procedimiento administrativo, tal y como se explica a continuación.

De manera general, el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración está supeditado al cumplimiento del debido proceso, tal y como se predica del artículo 29 Constitucional, el cual dispone que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Empero, las disposiciones del debido proceso no pueden aplicarse de manera equitativa tratándose de diferentes derechos (administrativo y penal) tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C- 595 de 2010, anteriormente citada, así:

*“(...) no todo el derecho es de orden penal y, por lo tanto, no toda sanción soportada en el derecho tiene tal carácter, dado que **es posible encontrar “reglas y procedimientos de naturaleza civil, del orden común, de carácter administrativo, sea policivo,***

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

*correccional, disciplinario o económico, y aún de orden político, **de rango constitucional o legal, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan sanciones de diversa categoría**, las que, en veces(sic), coinciden sobre los mismos hechos, sin resultar incompatibles o sin ser excluyentes. Cada una de estas regulaciones puede corresponder a órdenes jurídicos parciales y especializados de origen y expresión constitucional; pero, además, bien pueden encontrarse en la ley, ya porque el Constituyente ha reservado a ella la potestad de regulación en la materia, la ha autorizado, o no la prohíbe. (...)*

*De ahí que esta Corte haya señalado que **lo preceptuado por el artículo 29 de la Constitución: “no es que las reglas del debido proceso penal se apliquen a todas las actuaciones judiciales o administrativas o de carácter sancionatorio**; en verdad, lo que se propone el Constituyente es que en todo caso de actuación administrativa exista un proceso debido, que impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás fines del Estado, y que asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal y convencional de todas las personas.*

*De esta manera, este Tribunal ha señalado que **las garantías del debido proceso penal o los principios del derecho penal son aplicables con ciertos matices a las demás formas de actividad sancionadora del Estado**, conforme a las diferencias establecidas. En efecto, “mientras en el derecho penal las garantías del debido proceso tienen su más estricta aplicación, ya que en éste no solamente se afecta el derecho fundamental a la libertad sino que, además, sus mandatos se dirigen a todas las personas, en otros ámbitos sancionatorios su aplicación es atenuada en razón de la naturaleza de la actuación, de los fines que se persiguen con ella y del hecho de que sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones para las que se han establecido determinados deberes especiales.”
(Negrillas y subrayado fuera de texto original)*

Conforme a lo expuesto, es claro que el parágrafo del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, al ser la regulación de la potestad sancionatoria de la administración en materia ambiental (derecho administrativo), se encuentra enmarcado dentro de la aplicación atenuada del artículo 29 Constitucional, tal y como lo indica el Tribunal Constitucional, por lo que la aplicación del derecho fundamental del debido proceso, en este caso, sobre la presunción de inocencia, no tiene la misma aplicación de rigurosidad que en el derecho penal, dando un amplio margen de configuración al legislador para establecer las reglas en cada tipo de sanción administrativa. Sobre ello, en la jurisprudencia traída a colación se indicó:

*“(…) En cuanto al **principio de presunción de inocencia**, ha de recordarse que el artículo 29 constitucional señala que “toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable”. Es por lo tanto la culpabilidad en el ámbito del derecho penal elemento ineludible y necesario de la responsabilidad como de la imposición de la pena, por lo que la actividad punitiva del Estado tiene lugar sobre la base de la responsabilidad subjetiva. En tales términos “resulta abiertamente inconstitucional la norma de la ley penal que prevea hechos punibles sancionables objetivamente, esto es, únicamente por la verificación de que la conducta del sujeto encaje materialmente en los presupuestos normativos, sin que se tenga en cuenta la culpabilidad.”*

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

En el derecho sancionador de la Administración, la presunción de inocencia y el elemento de la culpabilidad resultan aplicables como criterio general. No obstante, como se verá a continuación, pueden ser objeto de ciertos matices -ámbito de la responsabilidad subjetiva- y excepcionalmente establecerse la responsabilidad sin culpa -objetiva-.

En la sentencia C-616 de 2002, la Corte señaló que: “el margen de configuración del legislador en materia de sanciones administrativas es mayor que en materia penal, habida cuenta de la gran variedad de sanciones administrativas, así como de los campos de la actividad social donde éstas son aplicadas y de las circunstancias en las cuales son impuestas por las autoridades administrativas competentes. Si bien, por regla general, la responsabilidad en este ámbito ha de ser a título de imputación subjetiva y la carga probatoria de todos los elementos subjetivos pertinentes ha de recaer en el Estado, el legislador puede aminorar la carga de éste y aumentar la carga del investigado siempre que ésta sea razonable y no restrinja excesivamente los medios de prueba a su disposición.”

En dicha decisión la Corte, luego de realizar una breve referencia al derecho comparado respecto a la tendencia observada en varias democracias de garantizar el debido proceso en materia de sanciones administrativas, sin trasladar maquinalmente el mismo rigor garantista del derecho penal, constató la existencia de una amplia gama de alternativas de configuración legislativa respecto al tipo de elemento subjetivo requerido y de la distribución de la carga probatoria, encontrando las siguientes variantes según las especificidades de cada caso. Dijo entonces:

“(i) En un extremo, el legislador puede disponer iguales exigencias a las que rigen el derecho penal para la imposición de ciertas sanciones administrativas; no obstante, también puede (ii) prescribir que la administración cumpla con una carga probatoria inicial predeterminada y suficiente, sin que sea necesario demostrar de manera específica la culpa, la cual se deduce de lo ya probado, y permitir que el investigado demuestre que obró diligentemente o de buena fe; (iii) concluir que el comportamiento del que cometió un error es prueba de un grado de imprudencia como la simple inobservancia, pero suficiente para imponer la sanción; (iv) presumir la culpabilidad respecto de la comisión de ciertas infracciones y reglamentar las condiciones en las que se puede presentar prueba en contrario; y (v) en el otro extremo, el legislador puede permitir la imposición excepcional, bajo estrictas condiciones, de sanciones por responsabilidad objetiva, caso en el cual no cabe que el investigado pruebe su diligencia ni su buena fe”.

En conclusión, la presunción de culpabilidad de que trata el párrafo del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, concierne a un tipo de presunción legal – iuris tantum- que “admiten prueba en contrario, son “hechos o situaciones que, en virtud de la ley, deben suponerse como ciertas siempre que se demuestren determinadas circunstancias o hechos relevantes”. En esa medida, al establecerse una presunción, el legislador “se limita a reconocer la existencia de relaciones lógicamente posibles, comúnmente aceptadas y de usual ocurrencia, entre hechos o situaciones jurídicamente relevantes, con el fin de proteger bienes jurídicos particularmente valiosos”. En la mencionada jurisprudencia, igualmente la Corte señaló la existencia de una presunción legal no vulnera el debido proceso, particularmente el derecho de defensa y la presunción de inocencia, en el entendido de que “(...) **la consagración de presunciones legales no desconoce, en**

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

principio, el derecho al debido proceso”. Para que una presunción legal resulte ajustada a la Constitución es menester que “aparezca como razonable, es decir, que responda a las leyes de la lógica y de la experiencia, que persiga un fin constitucionalmente valioso, y que sea útil, necesaria y estrictamente proporcionada para alcanzar el mencionado fin”. (Negrillas y subrayas fuera de texto original)

Finalmente, como resultado del examen de constitucionalidad realizada a la norma aludida, la Corte consideró que ésta “(...) *no establece una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental. Quiere ello decir que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (art. 17, Ley 1333). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (artículo 22, Ley 1333) No se pasa, entonces, inmediatamente a la sanción sin la comprobación del comportamiento reprochable. La presunción existe solamente en el ámbito de la culpa o el dolo, por lo que no excluye a la administración de los deberes establecidos en cuanto a la existencia de la infracción ambiental y no impide desvirtuarla por el mismo infractor a través de los medios probatorios legales (...)*”.

En línea con lo expuesto y a las preguntas: ***¿En Colombia, las autoridades ambientales tienen la capacidad de actuar como juez y parte en los procesos ambientales? Si la respuesta es afirmativa ¿No sería esto una violación al correcto funcionamiento del órgano jurisdiccional y legal en el país al ignorar al sistema judicial como órgano competente para la toma de medidas judiciales? ¿En congruencia con el punto anterior no debería ser que la autoridad ambiental actuara como un fiscal y en caso de considerar que se cuenta con los méritos necesarios para iniciar un proceso sancionatorio este lleve sus argumentos y pruebas ante un juez competente donde se inicie el debido proceso? Evitando con ello la acción de juez y parte de la autoridad ambiental y que dicha acción pueda ser usada como algo corruptible y elemento de presión para el “imputado”***. Se reitera que, en este caso el proceso sancionatorio ambiental es una de las manifestaciones del **ius puniendi del Estado en materia administrativa**, el cual dista del derecho penal que se adelanta vía proceso judicial. La configuración del legislador del proceso administrativo sancionatorio en materia ambiental no es concebida bajo el derecho penal sino administrativo. En ese orden, el procedimiento administrativo tiene sus propias reglas que son diferentes del proceso judicial, por lo cual no es dable afirmar que el Estado o en este caso las autoridades ambientales “tienen la capacidad de actuar como juez y parte”, dada la existencia de diferencias entre los regímenes naturaleza de la actuación, fines perseguidos, entre otros aspectos.

En materia administrativa sancionatoria ambiental, el Legislador estableció una configuración propia del procedimiento y definición del régimen de responsabilidad administrativa buscando *“hacer efectivos bienes jurídicos constitucionales de vital importancia para la preservación de la humanidad como lo es la conservación del ambiente sano”*, en cumplimiento de los fines del Estado y la Constitución Política de 1991 y, también de los mandatos internacionales en materia ambiental. Además, debe tenerse en cuenta que, los hechos que puedan configurar una infracción ambiental en los términos concebidos en la Ley 1333 de 2009, pueden constituir un delito en materia penal (o incluso de otros tipos de infracción administrativa o disciplinaria), escenario en el cual la autoridad ambiental debe ponerla en conocimiento a la autoridad correspondiente (art. 21).

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

ii) Procedimiento para la imposición de medidas preventivas.

El procedimiento para la imposición de medidas preventivas se encuentra regulado en el artículo 12 y siguientes de la Ley 1333 de 2009, e igualmente, en el artículo 32 y siguientes de la mencionada ley. Las medidas preventivas tienen por finalidad “(...) *prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana (...)*”, son de ejecución inmediata, contra el acto administrativo que las impone no procede recursos de ley y se aplican sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

De otra parte, la referida ley, (artículo 36) indica que se impondrán al infractor de las normas ambientales mediante acto administrativo motivado, y de acuerdo con la gravedad de la infracción, **entre otras**, alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:

1. Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
2. Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de flora y fauna silvestres o acuática.
3. Suspensión e/el proyecto, obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje y los ecosistemas 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.
4. Realización de los estudios y evaluaciones requeridas para establecer la naturaleza y características de los daños, efectos e impactos causados por la infracción, así como las medidas necesarias para mitigarlas o compensarlas. (...)

En lo pertinente al levantamiento de las medidas preventivas, el artículo 35 de la Ley 1333 de 2009, indica que éstas “*se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron*”.

En cuanto a su interrogante concerniente al artículo 13 de la Ley 1333 de 2009, ***¿Cuál es la responsabilidad civil, penal, administrativa y/o ambiental de los funcionarios de las entidades ambientales frente a rendir informes que son contrarios a la realidad o contienen errores técnicos y hacer mal uso de los principios de prevención y precaución? Y cuáles son los mecanismos jurídicos con que cuenta el “imputado” frente a una pronta acción del sistema judicial.*** Sea lo primero indicar que, la norma señalada hace referencia al inicio de imposición de medidas preventivas por parte de la autoridad ambiental cuando en el ejercicio de su potestad sancionadora comprobó la necesidad de imponer dicha medida mediante acto administrativo motivado, con la finalidad de prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, una actividad o una situación que atente contra un recurso natural.

En otras palabras, las autoridades facultadas para imponer una medida preventiva debe probar su necesidad con el propósito de prevenir, evitar o impedir la ocurrencia de una situación, hecho o actividad que atente contra el medio ambiente, decisión que se va a fundamentar en el acto administrativo que así lo disponga. Ello, constituye el ejercicio de funciones y facultades administrativas impuestas por el legislador (Ley 1333 de 2009), razón por la cual, las autoridades ambientales deben desarrollar y dar cabal cumplimiento, de lo contrario, se constituye violación al debido proceso constitucional y a los deberes legales de la autoridad; motivo por el cual, no pueden tomar decisiones (en este caso la decisión de imponer un una medida preventiva) sin el

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

fundamento técnico y legal del procedimiento sancionatorio y, en general, del ordenamiento jurídico ambiental. Téngase en cuenta que el artículo 4º Constitucional establece el “deber de acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades” y, en concreto, el artículo 6º Constitucional señala la responsabilidad de los particulares por infringir la Constitución y las leyes y la de los servidores públicos por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones; en consecuencia, la omisión o el ejercicio incorrecto de las funciones administrativas sancionatorias otorgadas a las autoridades ambientales, en principio, se incurre en violación de los deberes que le ha impuesto el legislador y con ello, el acaecimiento de una investigación disciplinaria.

Hay que destacar que, dependiendo del caso concreto, puede acontecer otro tipo de investigación, por ejemplo, si con la conducta de un servidor público no solo se infringen normas de tipo disciplinaria sino se incurren en delitos penales contra la administración pública (prevaricato, cohecho, abuso de autoridad, etc.), escenario que dependerá de la investigación y conclusión por parte de la autoridad competente.

En caso de que la autoridad ambiental imponga mediante acto administrativo una medida preventiva y, el administrado o presunto infractor considere que los motivos o pruebas que llevaron a fundamentar dicha decisión no se encuentran ajustados conforme al ordenamiento jurídico ambiental, en principio, por tratarse de un procedimiento administrativo, (que si bien se regula por la Ley 1333 de 2009 – ley especial en la materia), las reglas generales se ciñen a lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, que dispone la presunción de legalidad de los actos administrativos salvo que hayan sido demandado y, en consecuencia, anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

“(…) ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar (…).”

Así las cosas, si el presunto infractor o administrado destinatario de la medida preventiva impuesta mediante acto administrativo motivado por parte de la autoridad ambiental, considera que no se encuentra comprobada la necesidad de imponer dicha medida o que los fundamentos de prueba no corresponden con la realidad por algún motivo concreto, el destinatario de la medida, por tratarse de un acto particular y concreto, deberá en primer lugar hacer uso de los recursos de ley que sobre el acto procedan y, en segundo lugar, demandar la nulidad de dicho acto administrativo ante el juez de lo contencioso administrativo, debido a que el ordenamiento jurídico presume la legalidad del acto.

A su cuestionamiento sobre el artículo 16 de la Ley 1333 de 2009, en el sentido de que dicho articulado ***“(…) Le da entonces este artículo la potestad a la autoridad ambiental de mantener una medida preventiva de manera indeterminada sin que proceda a la apertura de un sancionatorio por la mera liberalidad de la autoridad ambiental o cuáles son los límites que se le dan a la entidad para mantener una medida preventiva dado que en muchas ocasiones se utiliza como mecanismo de presión el principio de “precaución y prevención”. Y cuáles son los mecanismos legales que puede tener una persona natural o jurídica cuando a mera liberalidad de la autoridad ambiental se le mantiene una medida***

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

preventiva afectando con ella el buen nombre y la actividad que esta persona desarrolla (...)

Al respecto, la continuación del procedimiento luego de impuesta la medida preventiva y la obligación de la autoridad ambiental para de evaluar la existencia o no de méritos para iniciar el proceso sancionatorio ambiental, así como, el escenario de no encontrarse mérito suficiente para iniciar el procedimiento y la posibilidad de levantar la medida preventiva, además de poderse levantar la medida una vez se compruebe que desaparecieron las causas que la motivaron (art. 16); en concordancia con el artículo 35 de la Ley 1333 de 2009, sea pertinente indicar que, la figura jurídica de levantamiento de una medida preventiva es aquella consistente en el retiro de la medida impuesta por comprobarse que han desaparecido las causas que originaron su imposición, en tal sentido, la autoridad ambiental encuentra configurado en su totalidad que el carácter preventivo y transitorio que se predicen de las medidas preventivas ya no tiene vocación de ser; pues si en el momento de imponerse la medida se impidió y evitó la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atentara contra el medio ambiente, tal como lo señala la norma, la autoridad ambiental procede con el levantamiento de la misma al quedar probado que las causas que la motivaron desaparecieron, estas pueden ser levantadas de oficio o a petición de parte.

Por consiguiente, bajo los términos de la Ley 1333 de 2009, solo es procedente levantar una medida preventiva cuando se compruebe que las causas que las originaron o motivaron, probándose que la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que presuntamente atentaba contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana desaparecieron. En ese sentido, la medida preventiva tiene por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, y **el levantamiento de la medida se predica de que la autoridad ambiental compruebe que han desaparecido las causas que motivaron su imposición.** En relación con ello, si la autoridad ambiental determina y comprueba que desaparecieron las causas que originaron la imposición de una medida preventiva, así lo decidirá en el acto administrativo correspondiente, el cual debe ser debidamente motivado.

Es importante tener en cuenta que en sí misma la decisión de levantamiento de una medida preventiva no trae como consecuencia la decisión de no dar trámite al procedimiento sancionatorio, el cual tiene como único fin verificar los hechos u omisiones (conductas) constitutivas de infracción a las normas ambientales. Téngase en cuenta que un escenario es que desaparecen las causas o fundamentos de haberse impuesto la medida correspondiente y por ello, es procedente el levantamiento de la medida, y otro escenario, probarse que no existió la ocurrencia de la conducta y se determine que no es constitutiva de infracción a normas ambientales. Lo anterior, para indicar que un proceso sancionatorio puede continuar su trámite hasta su culminación, independientemente de la suerte de la medida preventiva.

Sobre ...cuáles son los mecanismos legales que puede tener una persona natural o jurídica cuando a mera liberalidad de la autoridad ambiental se le mantiene una medida preventiva afectando con ella el buen nombre y la actividad que esta persona desarrolla, es de mencionar que, si una autoridad ambiental mantiene la imposición de una medida preventiva, de acuerdo con lo norma explicada, es fundamentada en que las causas que motivaron su imposición no han desaparecido. Nuevamente, si el presunto infractor o administrado destinatario de la medida preventiva impuesta mediante acto administrativo motivado por parte de la autoridad

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

ambiental, considera que no se encuentra comprobada la necesidad de imponer dicha medida o que los fundamentos de prueba no corresponden con la realidad por algún motivo concreto, el destinatario de la medida, por tratarse de un acto particular y concreto, deberá en primer lugar hacer uso de los recursos de ley que sobre el acto procedan y, agotado dicho mecanismo de ley, tiene la opción de demandar la nulidad de dicho acto administrativo ante el juez de lo contencioso administrativo, debido a que el ordenamiento jurídico presume la legalidad del acto.

iii) Procedimiento Sancionatorio.

La **Ley 1333 de 2009** “*Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones*” es la **norma de carácter especial** por medio de la cual se desarrolla el proceso sancionatorio ambiental y, en esa medida, consagra expresamente las etapas de dicho proceso, sus características, formas, plazos, términos y fenómenos que pueden operar en el desarrollo de este.

Ahora bien, en cuanto a las etapas del proceso sancionatorio ambiental, sus plazos y términos procesales, en primer lugar, es de manifestar que el tiempo con que cuenta una autoridad ambiental competente para dar inicio al procedimiento sancionatorio ambiental de que trata la Ley 1333 de 2009, es de un término de caducidad de 20 años, el cual se contará dependiendo de la naturaleza de los actos que infrinjan la normatividad ambiental y que se pretendan sancionar. Cuando sean actos de ejecución instantánea, el término se contará a partir de la comisión de la acción u omisión; y cuando se traten de actos de ejecución sucesiva el término será contado a partir del último día en que se haya generado la omisión, todo esto en concordancia con lo contenido en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, a saber:

“(…) 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. (…)*”.

En segundo lugar, los tiempos y plazos señalados para el desarrollo de cada una de las etapas que se surten dentro del proceso sancionatorio ambiental, se encuentran comprendidos en el Título IV de la Ley 1333 de 2009, esto es, del artículo 17 al artículo 31 de la mencionada ley. Sobre el particular, es importante resaltar que, de manera general, el tiempo que tiene una autoridad ambiental para adelantar las etapas procesales que comprende el proceso sancionatorio ambiental de la Ley 1333 de 2009, sería el equivalente al agotamiento de cada una de las etapas que integran el procedimiento sancionatorio ambiental en el término establecido por el legislador.

Ahora bien, como se indicó en un principio, la facultad sancionatoria en materia ambiental ejercida por el Estado a través de las diferentes autoridades ambientales es limitada en el tiempo, el cual se materializa con el término de caducidad de la acción sancionatoria establecido en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009. Lo anterior teniendo en cuenta que los titulares de la potestad sancionatoria en materia ambiental no pueden postergar de manera indefinida la puesta en marcha del instrumento sancionatorio de que trata la Ley 1333 de 2009, siendo el límite el de 20 años para ejercer la facultad sancionatoria.

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

Acerca de la pregunta ... *el artículo 22 de la Ley 1333 de 2009 indica (...) qué sucede en los casos en que la autoridad ambiental pretende “realizar visitas técnicas, toma de muestras, exámenes de mediciones, caracterizaciones y todas aquellas actuaciones que estime necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios”, cuando han pasado más de 6 meses o más tiempo de los supuestos hechos y las posibles afectaciones a agua, suelo o aire ya no son posibles de determinar o se pretende años después por ejemplo tomar una muestra de suelo para determinar una supuesta afectación que en su momento se dijo había sucedido? Y que durante dicho tiempo cualquiera puede realizar un acto de sabotaje generando un daño en suelo o agua para afectar la muestra generando así un daño real con lo que se podría hablar de “un falso positivo ambiental” ¿Cuáles son los mecanismos legales que puede tener una persona natural o jurídica cuando a mera liberalidad de la autoridad ambiental se le pretende imputar una afectación al ambiente mucho tiempo después de los supuestos hechos?*

El artículo mencionado, en el marco del procedimiento sancionatorio, le señala a la autoridad ambiental la posibilidad de realizar todo tipo de actuaciones administrativas necesarias y pertinentes para establecer con certeza técnica y jurídica la ocurrencia de hechos constitutivos de infracción ambiental (art. 5 Ley 1333 de 2009). En ese orden de ideas, en el proceso sancionatorio la autoridad ambiental tiene la facultad de realizar aquellas diligencias administrativas y recaudar los elementos probatorios que serán de sustento para la toma de una decisión de fondo en el proceso, esto es, para decidir la responsabilidad o no de los presuntos infractores. Adicionalmente, se contempla en el Artículo 18A. Suspensión y Terminación Anticipada del Procedimiento Sancionatorio Ambiental por Corrección y/o Compensación Ambiental, donde a petición del presunto infractor, se puede suspender el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, si éste presenta propuesta de medidas técnicamente soportadas y viables para corregir y/o compensar la afectación o daño ambiental ocasionado, las cuales deberán ejecutarse directamente por el presunto infractor.

Ahora como se expuso en el primer acápite, la potestad sancionatoria de la administración y en general, el proceso sancionatorio tiene su limitación en el respeto por el derecho al debido proceso y de defensa del investigado o presunto infractor (art. 29 Constitucional), por ende, en cada etapa del procedimiento se contempla el ejercicio de dicho derecho constitucional, por ejemplo, la presentación del escrito de descargos (art. 25) en el cual el presunto infractor presenta sus argumentos de defensa y aporta o solicita todos los medios probatorios legales que considere pertinentes para el ejercicio de su defensa, a razón de que tiene la carga procesal de desvirtuar la presunción de dolo o culpa que el régimen le endilga.

Entonces, sobre los mecanismos que puede tener una persona natural o jurídica para desvirtuar los supuestos de hecho en un proceso sancionatorio ambiental, es el ejercicio de su derecho de defensa y contradicción que se le otorga en el desarrollo del proceso sancionatorio (art. 29 Constitucional). El acto administrativo mediante el cual la administración decide la responsabilidad del presunto infractor procede los recursos de ley y la posibilidad de ser demandando el acto administrativo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo como se ha indicado líneas atrás.

Finalmente, a su pregunta ***¿Cuál debería ser el proceder de una persona natural o jurídica cuando presentando quejas contra la autoridad ambiental y/o sus funcionarios ante los***

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

procuradores judiciales ambientales estos remiten la queja para que sea resuelta por parte de la autoridad ambiental sobre la cual se ha presentado la queja?

Debe tenerse en cuenta que, las autoridades ambientales en Colombia que tienen a cargo el ejercicio de la potestad sancionatoria son entre otras, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los Grandes Centros Urbanos (artículo 66 de la Ley 99 de 1993), los Establecimientos Públicos Ambientales (artículo 13 de la Ley 768 de 2002) y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Tratándose de las Corporaciones Autónomas Regionales, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 99 de 1993, 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”*, por tal motivo, son personas jurídicas públicas del orden nacional, que gozan de un régimen de autonomía (numeral 7 art. 150 Constitucional) sin vinculación a otras entidades públicas. Por tal motivo, si se trata de denuncia o queja contra funcionario de una Corporación Autónoma regional, y en todo caso, de una entidad particular, se debe atender lo dispuesto al régimen disciplinario contemplado en la Ley 1952 de 2019, el cual debe adelantar cada entidad.

La Ley 1952 de 2019 *“Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario”*, respecto de la competencia para adelantar el procedimiento disciplinario, en los artículos 91 y 92 se prescribe:

“(…) ARTÍCULO 91. FACTORES QUE DETERMINAN LA COMPETENCIA. *La competencia se determinará teniendo en cuenta la calidad del sujeto disciplinable, la naturaleza del hecho, el territorio donde se cometió la falta, el factor funcional y el de conexidad.*

En los casos en que resulte incompatible la aplicación de los factores territorial y funcional, para determinar la competencia, prevalecerá este último.

ARTÍCULO 92. COMPETENCIA POR LA CALIDAD DEL SUJETO DISCIPLINABLE. *<Artículo CONDICIONALMENTE exequible> <Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 2094 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> **Corresponde a las entidades y órganos del Estado, a las administraciones central y descentralizada territorialmente y, por servicios, disciplinar a sus servidores; salvo que la competencia esté asignada a otras autoridades y, sin perjuicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación.***

La Procuraduría General de la Nación conocerá de la investigación y el juzgamiento de las faltas disciplinarias imputables a los servidores públicos de elección popular y las de sus propios servidores.

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

El particular disciplinable conforme a este código lo será por la Procuraduría General de la Nación y las personerías, salvo lo dispuesto en el artículo 76 de este código, cualquiera que sea la forma de vinculación y la naturaleza de la acción u omisión.

Cuando en la comisión de una o varias faltas disciplinarias conexas intervengan servidores públicos y particulares disciplinables, la competencia será exclusivamente: de la Procuraduría General de la Nación y se determinará conforme a las reglas de competencia para los primeros.

Las personerías municipales y distritales se organizarán de tal forma que cumplan con todas las garantías del proceso disciplinario, para lo cual deberán contar con la infraestructura necesaria para su observancia.

En el evento en que las garantías de instrucción y juzgamiento no se puedan satisfacer el conocimiento del asunto, será de competencia de la Procuraduría General de la Nación, según la calidad del disciplinable (...)."

(Subrayado y negrillas fuera de texto original)

De manera que, le corresponde a cada entidad pública, en este caso a la autoridad ambiental en concreto, aplicar la ley disciplinaria cuando sus servidores públicos incurran en la comisión de una falta *“que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad”* (art. 26 ibidem). Lo anterior, sin perjuicio de las particularidades de cada caso y la aplicación de normas concretas.

V. CONCLUSIONES

De lo expuesto en el presente documento se puede concluir lo siguiente:

- El legislador dispuso que, *“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”*. En el caso particular, **la potestad sancionatoria administrativa** busca *“(...) garantizar la organización y el funcionamiento de la Administración, y cumplir los cometidos estatales; cuestionar el incumplimiento de los deberes, prohibiciones y los mandatos consignados; que descartan la imposición de sanciones privativas de la libertad (...)”* Sentencia C- 595 de 2010.
- De manera general, el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración está supeditado al cumplimiento del debido proceso, tal y como se predica del artículo 29 Constitucional, el cual dispone que el debido proceso se aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Empero, las disposiciones del debido proceso no pueden aplicarse de manera equitativa tratándose de diferentes derechos (administrativo y penal) tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la Sentencia C- 595 de 2010.

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

- En Sentencia C- 595 de 2010 la Corte consideró que “(...) *no establece una “presunción de responsabilidad” sino de “culpa” o “dolo” del infractor ambiental. Quiere ello decir que las autoridades ambientales deben verificar la ocurrencia de la conducta, si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximente de responsabilidad (art. 17, Ley 1333). Han de realizar todas aquellas actuaciones que estimen necesarias y pertinentes para determinar con certeza los hechos constitutivos de infracción y completar los elementos probatorios (artículo 22, Ley 1333) No se pasa, entonces, inmediatamente a la sanción sin la comprobación del comportamiento reprochable. **La presunción existe solamente en el ámbito de la culpa o el dolo, por lo que no excluye a la administración de los deberes establecidos en cuanto a la existencia de la infracción ambiental** y no impide desvirtuarla por el mismo infractor a través de los medios probatorios legales (...)*”.
- En materia administrativa sancionatoria ambiental, el Legislador estableció una configuración propia del procedimiento y definición del régimen de responsabilidad administrativa buscando “*hacer efectivos bienes jurídicos constitucionales de vital importancia para la preservación de la humanidad como lo es la conservación del ambiente sano*”, en cumplimiento de los fines del Estado y la Constitución Política de 1991 y, también de los mandatos internacionales en materia ambiental. Además, debe tenerse en cuenta que, los hechos que puedan configurar una infracción ambiental en los términos concebidos en la Ley 1333 de 2009, pueden constituir un delito en materia penal (o incluso de otros tipos de infracción administrativa o disciplinaria), escenario en el cual la autoridad ambiental debe ponerla en conocimiento a la autoridad correspondiente (art. 21).
- La autoridad ambiental para imponer una medida preventiva debe probar su necesidad con el propósito de prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, decisión que se va a fundamentar en el acto administrativo que así lo disponga. Ello, constituye el ejercicio de funciones y facultades administrativas impuestas por el legislador (Ley 1333 de 2009), razón por la cual, las autoridades ambientales deben desarrollar y dar cabal cumplimiento, de lo contrario, se constituye violación al debido proceso constitucional y a los deberes legales de la autoridad; motivo por el cual, no pueden tomar decisiones (en este caso la decisión de imponer una medida preventiva) sin el fundamento técnico y legal del procedimiento sancionatorio y, en general, del ordenamiento jurídico ambiental.
- Bajo los términos de la Ley 1333 de 2009, solo es procedente levantar una medida preventiva cuando se compruebe que las causas que las originaron o motivaron, probándose que la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que presuntamente atentaba contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana desaparecieron. En ese sentido, la medida preventiva tiene por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, una actividad o una situación que atente contra este, y **el levantamiento de la medida se predica de que la autoridad ambiental compruebe que han desaparecido las causas que motivaron su imposición.** En relación con ello, si la autoridad ambiental determina y comprueba que desaparecieron las causas que originaron la imposición de una medida preventiva, así lo decidirá en el acto administrativo correspondiente, el cual debe ser debidamente motivado.

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

- En el marco del procedimiento sancionatorio, este le señala a la autoridad ambiental la posibilidad de realizar todo tipo de actuaciones administrativas necesarias y pertinentes para establecer con certeza técnica y jurídica la ocurrencia de hechos constitutivos de infracción ambiental (art. 5 Ley 1333 de 2009). En ese orden de ideas, en el proceso sancionatorio la autoridad ambiental tiene la facultad de realizar aquellas diligencias administrativas y recaudar los elementos probatorios que serán de sustento para la toma de una decisión de fondo en el proceso, esto es, para decidir la responsabilidad o no de los presuntos infractores.

El presente concepto se expide a solicitud del señor FEDERICO LUNA RODRÍGUEZ en calidad de Asistente Legal del GRUPO TERRA ZAN, con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, 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: Paola Andrea Yáñez Quintero – Abogada Contratista Grupo Conceptos OAJ

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández – Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ

