

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 citese este número 13002025E2000133	
	Fecha Radicado: 2025-01-03 16:52:55	
	Código de Verificación: 51f5b	Folios: 5
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor

JORGE ELIÉCER LUNA SÁNCHEZ

Director General

GRUPO TERRA ZAN

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

Ciudad

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO. Medidas preventivas en la Ley 1333 de 2009 vigente. **Respuesta al Radicado ARCA No. 2024E1064523.**

Respetado:

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

No sobre el asunto en concreto.

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

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, modificada por la **Ley 2387 del 25 de julio de 2024**, se regula:

*(...) **ARTÍCULO 12. OBJETO DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS.** Las medidas preventivas tienen 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.*

(...)

ARTÍCULO 15. PROCEDIMIENTO PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS PREVENTIVAS EN CASO DE FLAGRANCIA. *En los eventos de flagrancia que requieran la imposición de una medida preventiva en el lugar y ocurrencia de los hechos, se procederá a levantar un acta en la cual constarán los motivos que la justifican; 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

que la impone; lugar, fecha y hora de su fijación; funcionario competente, persona, proyecto, obra o actividad a la cual se impone la medida preventiva. El acta será suscrita por el presunto infractor o, si se rehusare a hacerlo, se hará firmar por un testigo. En el caso de que no sea factible la firma del acta por parte del presunto infractor o de un testigo, bastará con la sola suscripción por parte del funcionario encargado del asunto. De lo anterior deberá dejar la constancia respectiva. El acta deberá ser legalizada a través de un acto administrativo en donde se establecerán condiciones de las medidas preventivas impuestas, en un término no mayor a tres días.

(...)

ARTÍCULO 19. NOTIFICACIONES. En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo.(...)

ARTÍCULO 32. CARÁCTER DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS. Las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar (...)."

- **Ley 2387 del 25 de julio de 2024** "Por medio del cual se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental, Ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones", dispone:

"(...) **ARTÍCULO 27. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias (...)."

III. ASUNTO PARA TRATAR:

El señor LUNA SÁNCHEZ solicitó a este Ministerio la emisión de una respuesta en relación con las siguientes preguntas:

"(...) 1. ¿Es un contratista de la autoridad ambiental competente para generar o formular una medida preventiva sea esta en flagrancia o no?, En caso afirmativo que norma le faculta.

2. ¿Qué sucede si el acto administrativo que sustenta la medida preventiva no es entregado dentro de los términos estipulados por la normativa colombiana? (...)."

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Esta Oficina se centrará en los temas y preguntas elevadas por el señor LUNA SÁNCHEZ como se desarrolla a continuación:

i. Generalidades de la potestad sancionatoria ambiental

La **Ley 1333 de 2009** "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones", hoy modificada por la **Ley 2387 del 25 de julio de 2024**, al ser la **norma de carácter especial** por medio de la cual se desarrolla el proceso sancionatorio ambiental, consagra expresamente las etapas de dicho proceso sancionatorio, sus características, formas, plazos, términos procesales y fenómenos jurídicos que pueden operar en el desarrollo de este.

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 su **artículo 1° la Ley 1333 de 2009** vigente, 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.

En su momento, la Corte Constitucional al estudiar la demanda de inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley 1333 de 2009, 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.**

Ahora bien, la Administración Pública en general para el cumplimiento de sus fines estatales u objetivos, la continua y eficiente prestación de servicios tiene como instrumento de gestión la contratación pública. Las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales se encuentran regulado en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública – Ley 80 de 1993.

En ese orden, el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 dispone que **“son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad”** y menciona entre otros, que el **contrato de prestación de servicios se define como:**

“(...) Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados.

En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable (...).”

A su pregunta **¿Es un contratista de la autoridad ambiental competente para generar o formular una medida preventiva sea esta en flagrancia o no? En caso afirmativo que norma le faculta;** se responde que, en efecto, la autoridad ambiental para el ejercicio y cumplimiento de sus fines y objetivos legales puede ejercer la contratación estatal, celebrando contratos de prestación de servicios con personas naturales. En consecuencia, si en el marco de un contrato o acto jurídico de dicha naturaleza se han establecido obligaciones que implican imponer una medida preventiva en el marco de la facultad sancionatoria que ostenta la autoridad, por parte de un contratista, se están ejecutando acciones o actividades administrativas en el marco del ordenamiento legal vigente.

ii. De las medidas preventivas

En particular sobre las medidas preventivas es importante señalar que su objeto y procedimiento de imposición se encuentra regulado en el artículo 12 y siguientes, así como el artículo 32 y siguientes de la Ley 1333 de 2009 vigente,

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 los cuales se resalta que dichas medidas 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”**; además, **“son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio”**, **contra el acto administrativo que las impone no procede recursos de ley** y las medidas preventivas se aplican sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

En ese orden de ideas, las medidas preventivas corresponden a acciones administrativas que despliega la autoridad ambiental en el ejercicio de su facultad sancionatoria y de las cuales se predica una naturaleza preventiva y transitoria, debido a que mediante acto administrativo motivado se pretende prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que presuntamente atenta contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, además, de tenerse por comprobada su necesidad de imponerlas.

En este punto es importante resaltar que los tipos de medidas indicadas en el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 2387 de 2024 no son taxativas, teniendo en cuenta que el Legislador indicó expresamente que las autoridades ambientales podrán imponer alguna o algunas de las reseñadas en la norma, así como también utilizó la expresión “entre otras”, recalándose que quedará a disposición de la autoridad y, de acuerdo con la gravedad de los hechos constitutivos de infracción ambiental y su necesidad, el tipo de medida que considere imponer mediante acto administrativo motivado.

En consecuencia, corresponderá a cada autoridad ambiental en el ejercicio de su competencia sancionatoria y dependiendo del caso concreto, imponer medidas en busca de prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que presuntamente atenta contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana mediante acto administrativo motivado. Y el procedimiento que debe seguir para su imposición está previsto en la Ley 1333 de 2009, Título 3. Artículo 12 al 16. Y el título V de medidas preventivas y sanciones artículo 32

A su pregunta **¿Qué sucede si el acto administrativo que sustenta la medida preventiva no es entregado dentro de los términos estipulados por la normativa colombiana?**, se al respecto debe tenerse en cuenta la naturaleza de la medida preventiva, sus fines y acciones de las cuales es susceptible el acto que las imponga.

Al efecto la sentencia C703/10 precisa que: “las medidas preventivas en materia ambiental aparecen establecidas ya en la Ley 99 de 1993, es la Ley 1333 de 2009 la que establece su aplicación por presunción de culpa o dolo del infractor, asignándole a dichas medidas preventivas la función 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;” (...) las mismas no tiene el alcance de una sanción, y son de carácter preventivo y transitorio, (...) Las medidas preventivas por su índole preventiva supone la acción inmediata de las autoridades ambientales, por lo que la eficacia de esas medidas requiere que su adopción sea inmediata para evitar daños graves al medio ambiente, y si bien dejan en suspenso el régimen jurídico aplicable en condiciones de normalidad al hecho, situación o actividad, y aún cuando sus repercusiones sean gravosas y generen evidentes restricciones, no tienen el alcance de la sanción que se impone al infractor después de haberse surtido el procedimiento ambiental y de haberse establecido fehacientemente su responsabilidad. (...) En razón de que las medidas preventivas no tienen la naturaleza de sanción y que por su índole preventiva su ejecución y efecto debe ser inmediato, esta naturaleza de estas medidas riñe con la posibilidad de que su aplicación pueda ser retrasada mientras se deciden recursos previamente interpuestos; además la decisión de la autoridad ambiental debe hacerse por acto administrativo debidamente motivado, alejado de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho, y como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que así la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho.(...)”

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

Conforme lo anterior, se tiene que la realización de una medida preventiva es precisamente prevenir impedir o evitar la continuación de un hecho, actividad o situación que atente contra el ambiente, frente a situaciones de riesgo, así mismo el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009, precisa que las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar, disposición que ya fue revisado por el corte constitucional y declarado exequible (Sen C710/2010). Por lo anterior el supuesto planteado por la solicitante respecto de “*que el acto no sea entregado en los términos estipulados en la normativa colombiana*” no es claro frente a las previsiones jurídicas ya mencionadas y la naturaleza misma y efectos del acto administrativo de las medias preventivas que por su naturaleza no es dable condicionar sus efectos a actuaciones adicionales.

V. CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo indicado en el presente documento.

La presente respuesta definitiva de consulta se expide a solicitud del señor JORGE ELIÉCER LUNA SÁNCHEZ en su calidad de Director General del GRUPO TERRA ZAN, haciéndole saber que el presente concepto se expide 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

