

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.,

Señora
STEFANNY POLANIA ACOSTA
spolaniaa@gmail.com
 Bogotá D.C.

		
	Al responder por favor cite este número 13002025E2004284	
	Fecha Radicado: 2025-02-19 10:13:16	
	Código de Verificación: 71ec9	Folios: 9
	Radicador: Ventanilla Minambiente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

ASUNTO: Respuesta solicitud concepto jurídico – Radicado No 2024E1067492.

Respetada señora Polania,

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, se plantean las siguientes consideraciones, dejando de presente que en concordancia con lo establecido la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 1.1.1.1.1 del Decreto 1076 de 2015, la presente consulta será resuelta en abstracto y no se referirá a ningún caso particular o concreto.

I. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

En relación con la Ley 2387 del 2024 a la fecha se ha expedido entre otros los conceptos jurídicos radicados No 2024E1039920, 2024E1042807, 2024E1049399, 2024E1050830, 2024E1051413, 2024E1062481, 2024E1045055, 2024E1064273, 2024E1064545 y 2024E1056341 del 2024.

II. ASUNTO A TRATAR

A través de la petición presentada se plantean los siguientes cuestionamientos:

“1. En cuanto a la terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental:

a. ¿es dable entender, que si la autoridad ambiental, a través de actos administrativos e informes técnicos, corrobora que desaparecieron las causas que originaron la imposición de medidas preventivas, y se llevaron acabo medidas de corrección y compensación, en el transcurso del procedimiento sancionatorio, se puede dar trámite a la terminación anticipada del procedimiento sancionatorio, efectivamente lo anterior en el trámite de la solicitud por parte del presunto infractor?

b. ¿Puede un presunto infractor acceder al beneficio normativo de terminación anticipada del procedimiento sancionatorio, cuando se cumple y esto se verifica por la autoridad ambiental, de las acciones ordenadas (corrección y compensación) sin que me trámite de s suspensión del procedimiento sancionatorio?

2. Finalmente, en cuanto al artículo 18 de la ley 2387 de 2024, que adiciona el parágrafo al artículo 10 de la ley 1333 de 2019, se pregunta:

- cuando la normatividad expresa: PARÁGRAFO. Una vez iniciado el procedimiento sancionatorio ambiental, dentro del término de caducidad previsto en el presente artículo, el procedimiento no podrá extenderse más allá de cinco (5) años.

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

a. ¿De acuerdo a lo anterior, ha de entenderse que el procedimiento sancionatorio no puede superar 5 años, so pena de configurarse la perención(sic) del procedimiento administrativo sancionatorio? Tal es así, que en el desarrollo del artículo se mencionan, que La(sic) autoridad podrá, mediante resolución motivada, prorrogar hasta por otro término igual la duración del procedimiento sancionatorio ambiental cuando la complejidad del caso o del acervo probatorio lo haga necesario?

b. El término caducidad, hace relación a la caducidad de la acción sancionatorio que es de 20 años? O hace alusión a la perención(sic) del procedimiento sancionatorio, que trae el artículo 52 de la ley 1437 de 2011?

c. Si hace alusión a la caducidad de la acción sancionatoria (20 años) por que el mismo artículo establece que mediante resolución motivada se podrá prorrogar la duración del procedimiento sancionatorio, cuando la complejidad del caso o del acervo probatorio lo haga necesario?

d. ¿Al no existir en la ley 2387 de 2024, un régimen de transición, es dable entender que la caducidad o perención(sic) del procedimiento sancionatorio (art 52 de la ley 1437 de 2011) se debe aplicar de manera inmediata e indistintamente a procesos sancionatorio iniciados inclusive antes de la promulgación de la ley, y que solo basta con haber transcurrido más de 5 años desde ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiese ocasionarlas, para que el presunto infractor solicite la caducidad del procedimiento sancionatorio?

e. Cuál es la finalidad de un plan de descongestión, de procedimientos sancionatorio que lleven más de 15 años, cuando está norma que no tiene régimen de transición, ha de entenderse que el plan de descongestión tiene la finalidad de que las autoridades ambientales prioricen la terminación de procedimientos sancionatorios que lleven más de 15 años en trámite?

f. ¿La declaratoria de caducidad o perención(sic) del procedimiento sancionatorio puede ser de oficio o únicamente a petición del interesado?"

III. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Conforme a los cuestionamientos planteados por la peticionaria, se procederá a realizar el análisis en los siguientes términos.

1.a Es dable entender, que si la autoridad ambiental, a través de actos administrativos e informes técnicos, corrobora que desaparecieron las causas que originaron la imposición de medidas preventivas, y se llevaron acabo medidas de corrección y compensación, en el transcurso del procedimiento sancionatorio, se puede dar trámite a la terminación anticipada del procedimiento sancionatorio, efectivamente lo anterior en el trámite de la solicitud por parte del presunto infractor?

Respecto a la suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental, contemplada en el artículo 10 de la Ley 2387 del 2024, que adiciona el artículo 18A de la Ley 1333 de 2008, se estableció en primera medida que la misma corresponde a la suspensión del ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la autoridad ambiental competente, cuya procedencia podrá darse entre el inicio del procedimiento sancionatorio y hasta antes de que se emita el correspondiente acto administrativo que define la responsabilidad del presunto infractor.

Aunado a lo anterior, la misma es de carácter rogado, y, en consecuencia, atenderá a una solicitud que deberá adecuarse a las condiciones normativas que contempla el artículo 18A ibidem, es decir, presentada en la etapa procesal indicada previamente, acompañada de la propuesta que incorpore medidas técnicas soportadas y que a su vez sean viables, con el fin de corregir y/o compensar la afectación o daño que se hayan ocasionado.

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

Es decir, el mismo legislador determinó que dicha figura tendrá procedencia en el marco de la configuración allí contemplada, con la finalidad de ejecutar medidas técnicas aprobadas por la autoridad ambiental con dos finalidades, la primera de ellas correspondientes a medidas de corrección y la segunda de carácter compensatorias, bien de la afectación o del daño que se han ocasionado por el presunto infractor con su conducta desplegada.

Es por ello, que el operador administrativo ambiental, en el marco de un proceso sancionatorio ambiental, respecto a la procedencia para ser concedida, deberá revisar:

- Momento procesal
- Que sea a petición de parte – Es rogada
- Que se presenten propuestas de medidas técnicas y viables
- Finalidad de corrección o compensación a la afectación o daño ambiental generado

Como se puede observar, la norma fue expresa al indicar cual es el objetivo de la figura jurídica incorporada, y, por ende, no se considera viable dar procedencia o aplicación en situaciones diferentes a las señaladas por el legislador.

Conforme a lo señalado corresponderá entonces exclusivamente a la autoridad ambiental, acorde con las condiciones propias de tiempo, modo, lugar, recurso natural o ecosistemas que pudieren verse involucrados entre otras, que hayan fundamentado el inicio del proceso sancionatorio donde se establecerá si conforme el juicio de reproche se cumple con la totalidad de las condiciones fijadas en el artículo 18A de la Ley 1333 del 2009, así como su viabilidad.

Ahora, una vez declarada la suspensión del procedimiento, la autoridad ambiental competente deberá efectuar la correspondiente verificación del cumplimiento de las medidas aprobadas y demás obligaciones impuestas, y con ello la efectiva corrección y/o compensación de las afectaciones o daños ambientales causados, caso en el cual declarará la terminación del proceso, ordenando la inscripción de dicha decisión en el Registro Único de Infracciones Ambientales con las consecuencias jurídicas definidas por el legislador.

En relación con las medidas preventivas, el artículo 4 de la Ley 1333 de 2009 determina que su función es *“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.”*

Ahora, teniendo en consideración que el carácter de las medidas preventivas es de ejecución inmediata, preventivo y transitorio, al igual que se procederá con su levantamiento cuando la autoridad ambiental competente haya verificado que las causas que originaron su imposición han desaparecido, las cual tendrá lugar de manera oficiosa o a petición del presunto infractor.

Consecuencia de lo anterior, no es procedente señalar que la figura jurídica de la terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental tenga ocurrencia cuando la autoridad ambiental haya verificado que las causas que dieron lugar a la imposición de una medida preventiva han desaparecido, pues como ya se ha indicado, la suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio tiene como fundamento la corrección y/o compensación de la afectación o daño, la cual difiere tangencialmente con la motivación del imposición y levantamiento de una medidas preventiva, que en todo caso conforme lo definido en el artículo 16 de la Ley 1333 de 2009, una vez impuesta la misma, se puede contar o no con el mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio.

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

b. ¿Puede un presunto infractor acceder al beneficio normativo de terminación anticipada del procedimiento sancionatorio, cuando se cumple y esto se verifica por la autoridad ambiental, de las acciones ordenadas (corrección y compensación) sin que me trámite de suspensión del procedimiento sancionatorio?

Como se indicó en la pregunta anterior, la suspensión y terminación anticipada requiere para su configuración entre otros aspectos de la existencia de petición por parte del presunto infractor, la cual deberá ir acompañada de una propuesta técnica en las condiciones establecidas en el artículo 18A ibidem, y una posterior aprobación por parte de la autoridad ambiental competente, por lo cual, no es factible la aplicación de la terminación del proceso sin que medie previamente la suspensión procedimiento ambiental sancionatorio y la verificación de la compensación y/o corrección de la afectación o daño causados.

2.a. ¿De acuerdo a lo anterior, ha de entenderse que el procedimiento sancionatorio no puede superar 5 años, so pena de configurarse la perención(sic) del procedimiento administrativo sancionatorio? Tal es así, que en el desarrollo del artículo se mencionan, que La(sic) autoridad podrá, mediante resolución motivada, prorrogar hasta por otro término igual la duración del procedimiento sancionatorio ambiental cuando la complejidad del caso o del acervo probatorio lo haga necesario?

De manera efectiva, el párrafo del artículo 10 de la Ley 1333 del 2009, adicionado por el artículo 18 de la Ley 2387 del 2024, determinó que, una vez iniciado el procedimiento sancionatorio ambiental, tendrá un término máximo de cinco años, el cual podrá ser prorrogado bajo dos causales, complejidad del caso o el acervo probatorio lo haga necesario.

Al revisar la norma, si bien se establece un término dentro del cual deberá agotarse cada una de las etapas procesales con salvaguarda de los derechos al debido proceso, defensa y contradicción, los cuales culminarán con la expedición del acto administrativo que determina responsabilidad, el legislador no definió una consecuencia jurídica respecto al vencimiento del término de duración del procesos sancionatorio, lo que llevaría a indicar que el mismo tiene la naturaleza de perentorio y no preclusivo¹.

b. El término caducidad, hace relación a la caducidad de la acción sancionatorio que es de 20 años? O hace alusión a la perención(sic) del procedimiento sancionatorio, que trae el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011?

La Ley 1333 del 2009, modificada y adicionada por la Ley 2387 del 2024 es norma de carácter especial, la cual regula lo correspondiente al procedimiento sancionatorio ambiental, así las cosas, el término de caducidad aplicable a la acción sancionatoria ambiental es taxativa y se encuentra contemplada en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, determinada en 20 años, los cuales serán contabilizados desde la ocurrencia del hecho u omisión generadora de la infracción, por lo cual, no le es aplicable la caducidad de la facultad sancionatoria general dispuesta en el artículo 52 de la Ley 1437 del 2011².

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Radicación número: 25000-23-27-000-2006-01364-01(17497). La Sala reitera que, en general, los términos procesales que tiene el Estado para proferir las decisiones correspondientes son términos de tipo perentorio pero no necesariamente preclusivos. Es decir que, así esté vencido un plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz, salvo que el legislador expresamente haya consagrado otra disposición como cuando estipula la preclusión del término en el sentido de indicar que la Administración pierde competencia para decidir y que, en su lugar, surja el acto ficto o presunto favorable al administrado. El vencimiento de los plazos meramente perentorios puede implicar la responsabilidad personal del agente que se ha demorado en tomar la decisión, pero no afecta la validez de la decisión misma.

² Sentencia C-401 /2010 Corte Constitucional. En materia ambiental, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1333 de 2009, el régimen sancionatorio estaba previsto, fundamentalmente, en la Ley 99 de 1993, que remitía al procedimiento contemplado en los Decreto 1594 de 1984, y 948 de 1995, reglamentario de la legislación ambiental en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire. En la medida en que dichas disposiciones no contemplaban un término de caducidad especial en materia ambiental, era preciso remitirse a la caducidad general

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

c. Si hace alusión a la caducidad de la acción sancionatoria (20 años) por que el mismo artículo establece que mediante resolución motivada se podrá prorrogar la duración del procedimiento sancionatorio, cuando la complejidad del caso o del acervo probatorio lo haga necesario?

En su artículo 1º la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 del 25 de julio de 2024, 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 1º 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.**

En la sentencia C-616 de 2002, se sostuvo:

“(...) 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:

- “(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.”**

establecida en el Código Contencioso Administrativo para la facultad sancionatoria de las autoridades, que como se ha visto, se fija en tres años a partir del momento en el que se produce la infracción. En el artículo 66 de la Ley 1333 de 2009 de manera expresa se derogaron las disposiciones que sobre sanciones consagraba el Decreto 948 de 1995 y se subrogaron los artículos 83 al 86 de la Ley 99 de 1993.

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

(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”.

(...)” (Negritas y subrayado fuera de texto original)

En suma, 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 el 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. En ese sentido, **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.

En cuanto al debido proceso en materia administrativa, la Corte Constitucional en Sentencia C-162 del 27 de mayo de 2021, Magistrado Ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar, precisó:

*“(…) Conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución, el debido proceso se aplica “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Al interpretar este artículo, **la Corte ha definido el derecho al debido proceso “como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”.***

El debido proceso administrativo “no es un concepto absoluto”, sino que “presupone distinciones ordenadas por la propia Carta y por la ley, siempre que sean adecuadas a la naturaleza de la actuación de las autoridades públicas”. El debido proceso administrativo no es idéntico al debido proceso judicial, de tal modo que no se pueden trasladar de manera mecánica las garantías de este último al primero.

El debido proceso administrativo se aplica a todas las actuaciones administrativas y debe garantizar “(i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y, (iv) los derechos fundamentales de los asociados.”

*De la aplicación del debido proceso administrativo se derivan una serie de consecuencias, tanto para la administración como para las personas. **La Sala ha reconocido que de este derecho se desprenden una serie de garantías, como las que tienen las personas a: 1) conocer las actuaciones de la administración; 2) acceder ante la administración y ser oído por ella; 3) solicitar el decreto y la práctica de pruebas y controvertir las que otros soliciten y las que se practiquen; 4) ejercer el derecho de defensa; 5) impugnar los actos administrativos; y, 6) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio.** Estas garantías deben respetarse en todo el procedimiento administrativo, desde el inicio de la actuación, la formación y expedición de los actos administrativos, su notificación o comunicación, su impugnación y resolución, su ejecutoriedad y hasta su ejecución.*

*Al hacer un análisis más detallado de las citadas garantías, la Sala describió las siguientes: 1) a acceder y ser oído durante toda la actuación; 2) a que se practique en debida forma la notificación de las decisiones; **3) a que el procedimiento se tramite sin dilaciones injustificadas; 4) a que se permita a la persona actuar en todas las etapas del procedimiento, desde el inicio del mismo hasta su culminación; 5) a que la actuación la adelante la autoridad competente, con el respeto pleno de las formas previstas en el ordenamiento jurídico; (...) 7) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; 8) a solicitar, aportar y controvertir pruebas; y, 9) a impugnar las decisiones y promover la nulidad cuando ello corresponda.***

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

La Corte ha sido especialmente cuidadosa al referirse al debido proceso administrativo en contextos sancionatorios, pero, en todo caso, también ha reconocido que el legislador tiene un amplio margen de configuración en materia de los procedimientos administrativos. Este margen, que incluye el diseño de los procedimientos, sus etapas, recursos y términos, entre otros aspectos, está sometido a unos límites, pues “esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria”. (...).”

(Negritas y subrayado fuera de texto original)

En consecuencia, en materia administrativa sancionatoria, no cabe duda de que la administración debe ser respetuosa de las reglas propias del procedimiento previamente establecidas por el Legislador, que en materia ambiental corresponde al procedimiento reglado en la Ley 1333 de 2009, modificada por la Ley 2387 del 25 de julio de 2024, y de manera general, el respeto por la garantía constitucional al debido proceso.

En cuanto al término con que cuenta una autoridad ambiental competente para ejercer su potestad sancionatoria y dar inicio al procedimiento sancionatorio ambiental 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 termino 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, modificado por el artículo 18 de la Ley 2387 de 2024, 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 (...).”

Sobre la consulta elevada en cuanto al párrafo del artículo 10 citado, el cual reza:

“(...) PARÁGRAFO. Una vez iniciado el procedimiento sancionatorio ambiental, dentro del término de caducidad previsto en el presente artículo, el procedimiento no podrá extenderse más allá de cinco (5) años (...).”

Téngase en cuenta que, con la modificación realizada al procedimiento a través de la Ley 2387 de 2024, el Legislador impuso **nuevos términos en cuanto a la duración del procedimiento sancionatorio ambiental**, señalando que **una vez iniciado el proceso sancionatorio por la autoridad ambiental “(...) dentro del término de caducidad previsto (...) el procedimiento no podrá extenderse más allá de cinco (5) años. La autoridad podrá, mediante resolución motivada, prorrogar hasta por otro término igual la duración del procedimiento sancionatorio ambiental cuando la complejidad del caso o del acervo probatorio lo haga necesario (...)”**^{III}.

En consecuencia, se debe diferenciar que el término de caducidad de la acción sancionatoria que deba desplegar la autoridad ambiental no sufrió modificaciones, esto es, el término que se tiene para iniciar el procedimiento sancionatorio es de 20 años. Las modificaciones introducidas por el legislador estuvieron encaminadas a

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

disponer nuevos términos para que la autoridad ambiental respectiva lleve a cabo el desarrollo y culminación del proceso sancionatorio. Es decir:

- Una vez iniciado el procedimiento sancionatorio, **la autoridad ambiental no podrá extenderse más allá de cinco (5) años en su trámite.**
- La autoridad ambiental **podrá prorrogar el término anterior, por otro término igual, para la duración del procedimiento sancionatorio ambiental**, cuando la complejidad del caso o del acervo probatorio lo haga necesario.

En otras palabras, el Legislador no introdujo modificación en cuanto al término de caducidad de 20 años que ya se contemplaba con anterioridad en la Ley 1333 de 2009, para el ejercicio de la facultad sancionatoria en materia ambiental. No obstante, impuso los nuevos términos descritos en cuanto a su duración, a fin de que la autoridad ambiental tramite y culmine el procedimiento sancionatorio respectivo, con la entrada en vigencia de la Ley 2387 de 2024.

d. ¿Al no existir en la ley 2387 de 2024, un régimen de transición, es dable entender que la caducidad o perención(sic) del procedimiento sancionatorio (art 52 de la ley 1437 de 2011) se debe aplicar de manera inmediata e indistintamente a procesos sancionatorio iniciados inclusive antes de la promulgación de la ley, y que solo basta con haber transcurrido más de 5 años desde ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, para que el presunto infractor solicite la caducidad del procedimiento sancionatorio?

En este punto, se debe reiterar lo señalado previamente en relación con la caducidad de la acción sancionatoria ambiental, la cual corresponde a un término de veinte (20) años en las condiciones definidas en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009, y no de tres (3) años conforme lo establecido en el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011. En igual sentido, el término de cinco (5) años obedece el término de duración del procedimiento sancionatorio ambiental, sin desconocer la posibilidad de aplicar prórroga hasta por otro término igual con el cumplimiento de las condiciones señaladas por el legislador.

e. Cuál es la finalidad de un plan de descongestión, de procedimientos sancionatorio que lleven más de 15 años, cuando está norma que no tiene régimen de transición, ha de entenderse que el plan de descongestión tiene la finalidad de que las autoridades ambientales prioricen la terminación de procedimientos sancionatorios que lleven más de 15 años en trámite?

En relación con el plan de descongestión, fue establecido en el artículo 18 de la Ley 2387 del 2024, el cual adicionó un párrafo al artículo 10 de la Ley 1333 del 2009. Respecto a este señaló que será aplicable respecto a los procesos sancionatorios ambientales que desde el auto de inicio a la fecha de expedición de la norma hayan transcurrido más de quince (15) años y que se encuentren próximos a los veinte (20) años.

De la lectura del artículo en revisión, se puede señalar que, haciendo una interpretación gramatical de la norma, la voluntad del legislador estaba direccionada a evitar la configuración de la caducidad de la acción sancionatoria ambiental definida en el artículo 10 ibidem, por lo cual, establece la herramienta del plan de descongestión para que las autoridades ambientales competentes realicen la revisión y diagnóstico de los expedientes y con ello ejecuten las actuaciones administrativas tendientes a emitir el acto administrativo en el que determinen según corresponda responsabilidad y sanciones con fundamento en el acervo probatorio recaudado.

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

f. ¿La declaratoria de caducidad o perención(sic) del procedimiento sancionatorio puede ser de oficio o únicamente a petición del interesado?”

Teniendo claro que para el caso de los procedimientos sancionatorios ambientales el término de caducidad contemplado en el artículo 10 de la Ley 1333 del 2009, es de 20 años, para contestar el interrogante de la ciudadana se debe tener como punto de partida que una de las garantías constitucionales y legales³ es el debido proceso, en el cual a su vez se ven inmersos los principios de celeridad, igualdad, imparcialidad y caducidad de la acción. En relación con la caducidad, esta tiene como objetivo la de establecer o fijar un límite en el tiempo en relación con el ejercicio de las acciones en aras de dar protección a la seguridad jurídica y eficiencia administrativa⁴, y con ello evitar que los particulares que se encuentren sujetos al ejercicio de la potestad sancionatoria del estado queden supeditados a una indefinición temporal para su ejercicio.

Respecto a la declaratoria de la caducidad de la acción sancionatoria el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto emitido el 25 de mayo del 2005, radicado No 1632, Consejero Ponente D Enrique Arbolea Perdono, se indicó que el término de caducidad es de orden público, es decir, se encuentra dispuesto por la ley y en consecuencia se cumple de manera inexorable, y con ello no podrá ser renunciado, suspendido o prorrogado a voluntad de un particular, y por ello, al analizar la declaratoria de oficio de la misma indica:

“Siendo la caducidad una institución de orden público, a través de la cual, el legislador establece un plazo máximo para el ejercicio de la facultad sancionadora de la administración, que tiene como finalidad armonizar dicha potestad con los derechos constitucionales de los administrados, no hay duda que su declaración procede de oficio. No tendría sentido que, si en un caso específico, la administración advierte que ha operado el fenómeno de la caducidad, no pudiese declararla de oficio, y a sabiendas continúe con la actuación que finalmente, culminará en un acto viciado de nulidad por falta de competencia temporal de la autoridad que lo emite”.

Por lo anterior, se puede concluir que la declaratoria de caducidad de la potestad sancionatoria es procedente de manera oficiosa por parte de la autoridad ambiental competente o a solicitud del presunto infractor bien de manera directa o a través de su apoderado en caso de contar con el mismo.

El presente concepto se expide a solicitud de la señora **STEFANNY POLANIA ACOSTA**, y con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015 el que reza: *“Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.*

Atentamente,

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGON
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Sonia Alejandra Agudelo – Abogada Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad
Revisó: Myriam Amparo Andrade – Asesora Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad.

³ Corte Constitucional, sentencia C-401 del 2010

⁴ C-401 del 2010. La caducidad es una institución jurídico procesal a través de la cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia, y su fundamento se halla en la necesidad que tiene el conglomerado social “(...) de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico.