

## CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

Bogotá D.C.,

	
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 0 6 4 7 0
Al responder por favor cite este número <b>13002025E2006470</b>	
Fecha Radicado: <b>2025-03-04 21:35:43</b>	
Codigo de Verificación: <b>87910</b>	Folios: <b>6</b>
Radicator: <b>Ventanilla Minambiente</b>	Anexos: <b>0</b>
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Señora,  
**SANDRA BETANCOURT**  
Ética Consultoría Legal en Recursos Naturales  
[sbetancourt@eticaconsultores.com](mailto:sbetancourt@eticaconsultores.com)  
Bogotá D.C

**ASUNTO:** Concepto Jurídico aplicabilidad artículo 18A Ley 1333 de 2009, adicionado por la Ley 2387 de 2024 – Respuesta radicado No 2025E1003571.

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

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, 2024E1056341, 2024E1067492 del 2024 y 2025E1000819 del 2025.

### II. ASUNTO A TRATAR:

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

*“1- La solicitud de suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental de que trata el Artículo 18A de la Ley 1333 de 2009 es procedente frente a cualquier infracción ambiental que sea objeto de investigación o sólo frente a las investigaciones en las que de la apertura de investigación o de la formulación de cargos se identifica una presunta afectación o daño a los recursos naturales o al medio ambiente?*

*2- En igual sentido que el interrogante anterior, si de la apertura de la investigación administrativa o de la formulación de cargos no se identifica afectación o daño a los recursos naturales o al medio ambiente, es procedente solicitar la suspensión del procedimiento y su eventual terminación? A*

## CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

*manera de ejemplo explicativo del interrogante, en caso de inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio por el no reporte de contingencia dentro de las 24 horas siguientes a su ocurrencia o conocimiento en transgresión a la Resolución 1767 del 27 de octubre de 2016 “Por la cual se adopta el formato único para el reporte de las contingencias y se adoptan otras determinaciones”, habría lugar a presentar propuesta de medidas correctivas y compensatorias? ¿Cómo podrían justificarse?*

*3- En caso de que no se acepte por la autoridad ambiental competente la propuesta de medidas de manejo y en consecuencia el procedimiento continúe, se considera equiparable la presentación de la propuesta de medidas para corregir y/o compensar, con la confesión, en caso de que la propuesta se presente antes de la formulación de cargos? Y de ser ese el caso se continuaría el procedimiento hasta su terminación considerando el atenuante?*

*4- La propuesta de medidas de corrección y compensación debe ejecutarse en el área de influencia del proyecto, obra o actividad en caso de ser un proyecto que cuente con licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental como instrumento equivalente o puede hacerse uso de criterios que incluyan medidas por fuera del área de influencia?*

*5- Considerando que no existen términos de referencia o lineamientos para la elaboración de la propuesta de medidas para corregir y/o compensar, qué parámetros, definiciones o guía podrá tenerse como base para su elaboración?”*

### III. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Para dar respuesta a los **interrogantes 1 y 2**, se hace necesario revisar 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 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.

Es decir, que 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.

## CONCEPTO JURÍDICO

Al contestar por favor cite estos datos:

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

Ahora, al revisar el artículo 6 de la Ley 2387 del 2024, que modifica el artículo 5 de la Ley 1333 de 2009, respecto a lo que constituye infracción ambiental señala “*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*”.

Es decir, son claros y expresos los hechos u omisiones (infracciones) que deberá valorar la autoridad ambiental, bajos los cuales verificará la pertinencia de dar inicio a un procedimiento sancionatorio ambiental y por tanto, en el momento procesal señalado por el legislador evaluar y determinar la viabilidad de conceder la solicitud de suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental, la cual analizará a la luz de las afectaciones o daños ocasionados, la viabilidad técnica de las propuestas y cumplimiento de las finalidades definidas por la ley.

Así las cosas, corresponderá exclusivamente a la autoridad ambiental, conforme 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 cumpla con la totalidad de las condiciones fijadas en el artículo 18A de la Ley 1333 del 2009, adicionado por el artículo 10 de Ley 2387 del 2024, así como su viabilidad.

Ahora, En relación con el medio de prueba de la confesión y para dar respuesta al **interrogante 3**, se debe tener como punto de partida lo que ha señalado la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, Sentencia STC21575-2017 del 15 de diciembre de 2017<sup>1</sup>, Magistrado Ponente Luis Armando Tolosa Villabona, la cual definió la confesión como:

*“(…) el medio de prueba y acto de voluntad “consiste en la manifestación que hace una parte sobre hechos que pueden producirle consecuencias jurídicas adversas o que favorezcan a la parte contraria”; confesar, pues, es “reconocer como verdadero un hecho o un acto de índole suficiente para producir contra el que*

<sup>1</sup> Sobre la confesión como acto de la voluntad, véanse: CSJ. SC. Sentencias de 9 de marzo de 1949 y de 12 de noviembre de 1954.

## CONCEPTO JURÍDICO

**Al contestar por favor cite estos datos:**

*lo admite consecuencias jurídicas”, certeza que puede predicarse tanto de los hechos trasuntados como fundamento de la demanda o como basamento de las excepciones propuestas» (...)*”.

Teniendo clara la definición que ha dado la Corte Suprema de Justicia en su línea jurisprudencial de la confesión, el artículo 11 de la Ley 2387 de 2024, al respecto indica lo siguiente:

**“ARTÍCULO 11. De la Confesión.** *La confesión del presunto infractor deberá valorarse según el artículo 191 y aplicables del Código General del Proceso. El presunto infractor que confiese tendrá una reducción del 30% del monto de la multa, únicamente, si fuere antes del inicio del proceso sancionatorio ambiental, y una reducción de un 15% si fuere antes de que la Autoridad profiera el auto de formulación de cargos”.* (Subrayado fuera del texto original)

Al revisar la disposición normativa antes transcrita, se tiene que la citada Ley, introdujo modificaciones en el proceso sancionatorio ambiental en cuanto a la figura de la confesión, estableciendo que respecto a esta se aplicarán las reglas y requisitos establecidos en el artículo 191 del Código General del Proceso, para valorar la confesión dada por el presunto infractor, así como establece las consecuencias o efectos jurídicos sobre la multa como sanción, producto de la confesión realizada dependiendo la etapa del proceso sancionatorio.

Es decir, en el artículo 11 de la Ley 2387 de 2024, el legislador determinó de manera expresa una remisión al Código General del Proceso, por lo cual, en este punto, para dar respuesta al interrogante presentado se debe acudir al contenido del artículo 191 del C.G.P:

**“Artículo 191. Requisitos de la confesión.** *La confesión requiere:*

- 1. Que el confesante tenga capacidad para hacerla y poder dispositivo sobre el derecho que resulte de lo confesado.*
  - 2. Que verse sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezcan a la parte contraria.*
  - 3. Que recaiga sobre hechos respecto de los cuales la ley no exija otro medio de prueba.*
  - 4. Que sea expresa, consciente y libre.*
  - 5. Que verse sobre hechos personales del confesante o de los que tenga o deba tener conocimiento.*
  - 6. Que se encuentre debidamente probada, si fuere extrajudicial o judicial trasladada.*
- La simple declaración de parte se valorará por el juez de acuerdo con las reglas generales de apreciación de las pruebas”.*

De tal manera con respecto al artículo 191 del CGP la Corte Suprema de Justicia señaló lo siguiente:

*“(…) La confesión, según lo determina el artículo 191 del Código General del Proceso, debe recaer forzosamente sobre hechos y no sobre aplicaciones legales o principios de derecho. Sobre este aspecto, la Corte tiene por averiguado: “La prueba (de confesión) siempre concierne al hecho que es la materia del debate, no a su calificación jurídica o a las actuaciones de la ley que el hecho pueda determinar. Es al juez a quien corresponde esclarecer cuáles son las normas positivas que entran en actividad ante la prueba de cada hecho, lo que no es sino aplicación del principio según el cual la gestión de las partes*

## CONCEPTO JURÍDICO

**Al contestar por favor cite estos datos:**

*termina con la demostración de los hechos, pues con ella comienza la función jurisdiccional de enfrentarlos con los preceptos en orden a decidir las situaciones jurídicas concretas» (...)<sup>2</sup>.*

Consecuencia de lo anterior, en primera medida corresponderá a la autoridad ambiental competente en el marco de un procedimiento sancionatorio ambiental, realizar la valoración respecto al cumplimiento de cada uno de los requisitos señalados en el artículo 191 del Código General del Proceso en relación con la Confesión<sup>3</sup>, en caso de llegar a presentarse por parte del presunto infractor, en el marco de la actuación administrativa y así definir su aceptación y la aplicación de las correspondientes reducciones.

Ahora, al revisar la Ley 2387 del 2024, en específico el artículo 18A, se observa que la ley no dispuso una consecuencia jurídica para los casos que en la autoridad ambiental una vez realizada la evaluación de la solicitud presentada considere no viables las medidas técnicas propuestas y niegue la suspensión del procedimiento sancionatorio, por cuanto, hasta dicho momento, no se ha emitido una decisión que ordene la suspensión del proceso.

En ese orden de ideas, solo en los casos en que la confesión se configure bajo el cumplimiento de la totalidad de los requisitos definidos en el artículo 191 y siguientes de la Ley 1564 de 2012, cuya labor corresponde a la autoridad ambiental competente, podrá predicarse la existencia y configuración del mencionado medio de prueba.

Frente al planteamiento realizado en el **interrogante 4**, se debe indicar que la misma norma en revisión es clara como ya se ha señalado previamente, en cuanto a las medidas técnicas que se propongan deberán cumplir con la finalidad establecida legalmente, esto es, compensar y/o corregir la afectación o daño generados, por lo cual, la misma no se encuentra supeditada al área de influencia del proyecto, obra o actividad que se desarrolla en el marco de una licencia ambiental o plan de manejo ambiental, acorde con el instrumento ambiental que corresponda, por cuanto el área para el desarrollo de las medidas propuestas soportadas y viables, será aquellas donde acorde con el procedimiento sancionatorio ambiental se hayan generado las afectaciones o daño, así como las zonas conexas que sean necesarias para que las medidas que se pretenden ejecutar cumplan su objetivo.

Finalmente, en relación con el aspecto planteado en el **interrogante 5**, se debe señalar que la Ley no estableció o definió formalidades respecto a la presentación de la propuesta por parte del presunto infractor, al respecto solo señaló condiciones generales y el momento procesal viable para su radicación, supeditando la misma al ejercicio de análisis, revisión y evaluación que para cada caso efectúe la autoridad ambiental competente según las condiciones particulares de cada procedimiento

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia STC21575-2017 del 15 de diciembre de 2017; CSJ. SC. Sentencia de 14 de abril de 1947. Reiterada en otro fallo de casación del 26 de junio de 1952.

<sup>3</sup> Corte Constitucional Sentencia C-551/16. El actual estatuto procesal no trae una definición de este medio probatorio, aunque lo enlista como uno en el artículo 165 y lo regula en la Sección Tercera, Título Único, Capítulo Tercero del Código General del Proceso. Para que se produzca, se deben cumplir los requisitos contenidos en el artículo 191 del mismo estatuto. Además, la ley es clara en cuanto establecer en el artículo 201 que toda confesión admite ser infirmada; esto es, que admite prueba en contrario

## CONCEPTO JURÍDICO

**Al contestar por favor cite estos datos:**

sancionatorio, teniendo en consecuencia la no existencia de términos de referencia para su presentación.

Respecto a la propuesta que presente el presunto infractor ante la autoridad ambiental con el fin de suspender el procedimiento sancionatorio ambiental, el legislador determinó específicamente que uno de los objetivos es compensar la afectación o daño ambiental ocasionado, para lo cual la propuesta técnica allegada deberá encontrarse debidamente soportadas y a su vez ser viable.

En la misma línea la Ley 2387 del 2024 no definió que las medidas propuestas deban encontrarse supeditadas a manuales o metodológicas expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como las demás autoridades ambientales para cada uno de los recursos naturales; pese a lo anterior, la autoridad ambiental competente ante la cual se radique la petición, y en aplicación de la rigurosidad técnica al momento de realizar la evaluación de las medidas técnicas planteadas por el presunto infractor, podrá hacer uso de los manuales existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, por ejemplo en el caso del componente biótico el establecido en la Resolución 256 del 2018.

Así mismo, se considera que por la naturaleza técnica de los manuales y metodologías existentes el presunto infractor podrá hacer uso de estos como línea o guía al momento de plantear y estructurar las medidas técnicas con finalidad de compensación y/o corrección, las que en todo caso como ya se indicó, deberán encontrarse soportadas y ser viables acorde con el daño o afectación ocasionado.

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

Atentamente,

**ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN**

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Sonia Alejandra Agudelo Espinosa – Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - OAJ

Revisó y Ajustó: Myriam Amparo Andrade –Asesora Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - OAJ