

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

Doctora
DANIELA BOLAÑOS
Jefe Oficina Jurídica
CORPONARIÑO
Calle 25 No. 7 Este - 84 Finca Lope vía La Carolina
Pasto

		
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 0 6 4 7 6	
	Al responder por favor cite este número 13002025E2006476	
	Fecha Radicado: 2025-03-04 21:57:49	
	Código de Verificación: 8d8fb	Folios: 12
Radicador: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Medidas preventivas Ley 1333 de 2009 – Decomiso especímenes de la diversidad biológica movilizados por inconsistencias con el SUNL. Radicado No. 2025E1003346 y 2025E1003393

Respetada, doctora Daniela:

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

Sobre este asunto no se han emitido conceptos jurídicos por parte de la OAJ.

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

El artículo 8 de la Constitución Política señala que tanto el Estado como las personas tienen el deber de proteger las riquezas naturales de la Nación, el artículo 79 consagra el derecho a gozar de un medio ambiente sano de todas las personas y el artículo 80 señala que el Estado tiene la obligación de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el propósito de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Asimismo, establece que el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al medio ambiente.

El Decreto Ley 2811 de 1974¹ (Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables - CNRR) determina que la preservación y el manejo de los recursos naturales renovables son de utilidad pública (artículo 1), establece que los recursos naturales renovables y demás elementos ambientales regulados por el Código pertenecen a la Nación (artículo 42), define los modos y condiciones bajo los cuales puede adquirirse el derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público por parte de particulares (artículo 50) y consagra que el derecho a usar los recursos naturales renovables se adquiere por ministerio de la ley, permiso, concesión o asociación (artículo 51).

¹ Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

CONCEPTO JURÍDICO

- **Salvoconducto Único Nacional en Línea para la movilización de especímenes de la diversidad biológica**

Los artículos 223 y 224 del CNRNR establecen que la movilización de productos forestales requiere de permiso y que el incumplimiento de esta disposición implicará el decomiso de los productos forestales:

“Artículo 223. *Todo producto forestal primario que entre al territorio nacional, salga o se movilice dentro de él debe estar amparado por permiso.*

“Artículo 224. *Cualquier aprovechamiento, procesamiento primario, movilización o comercialización de productos forestales, realizado sin sujeción a las normas del presente código o demás legales, será decomisado, pero por razones de índole económica o social, se podrán establecer excepciones”*

El Decreto 1791 de 1996², compilado en el Decreto 1076 de 2015³, reglamentó el uso, manejo, aprovechamiento y conservación de los bosques y la flora silvestre con el fin de lograr un desarrollo sostenible. Para ello, establece las clases de aprovechamiento forestal, sus requisitos, trámite y procedimiento; así como los permisos de estudio, el aprovechamiento de árboles aislados, el aprovechamiento de productos de flora silvestre con fines comerciales, la regulación de las industrias forestales, las plantaciones forestales, la movilización de productos forestales y de la flora silvestre, entre otros.

El artículo 2.2.1.1.1.1. del Decreto 1076 de 2015 define el salvoconducto de movilización para la flora silvestre y el Salvoconducto Único Nacional en Línea para la Movilización de Especímenes de la Diversidad Biológica - SUNL:

“Salvoconducto de movilización. *Es el documento que expide la entidad administradora del recurso para movilizar o transportar por primera vez los productos maderables y no maderables que se concede con base en el acto administrativo que otorga el aprovechamiento”*

“Salvoconducto Único Nacional en Línea para la Movilización de Especímenes de la Diversidad Biológica - SUNL. *Es el documento que ampara la movilización, removilización y renovación en el territorio nacional de especímenes de la diversidad biológica, emitido por la autoridad ambiental competente, a través de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea (VITAL), de conformidad con la Resolución 1909 de 2017 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás normas que la sustituyan, modifiquen o deroguen”*

De igual forma, el Decreto 1076 de 2015 establece que se debe contar con el salvoconducto para la movilización de todo producto forestal primario de la flora silvestre en territorio nacional y consagra su contenido, requisitos, alcance y características:

“Artículo 2.2.1.1.13.1. Salvoconducto de Movilización. *Todo producto forestal primario de la flora silvestre, que entre, salga o se movilice en territorio nacional, debe contar con un salvoconducto que ampare su movilización desde el lugar de aprovechamiento hasta los sitios de transformación, industrialización o comercialización, o desde el puerto de ingreso al país, hasta su destino final”*

“Artículo 2.2.1.1.13.2. Contenido del salvoconducto. *Los salvoconductos para la movilización, renovación y de productos del bosque natural, de la flora silvestre, plantaciones forestales, árboles de cercas vivas, barreras rompevientos, de sombrío, deberán contener:*

- a) Tipo de Salvoconducto (movilización, renovación y removilización);*
- b) Nombre de la autoridad ambiental que lo otorga;*

² Por medio del cual se establece el régimen de aprovechamiento forestal.

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

CONCEPTO JURÍDICO

- c) Nombre del titular del aprovechamiento;
 - d) Fecha de expedición y de vencimiento;
 - e) Origen y destino final de los productos;
 - f) Número y fecha de la resolución que otorga el aprovechamiento;
 - g) Clase de aprovechamiento;
 - h) Especie (nombre común y científico), volumen en metros cúbicos (m3), cantidad (unidades) o peso en kilogramos o toneladas (Kgs o Tons) de los productos de bosques y/o flora silvestre amparados;
 - i) Medio de transporte e identificación del mismo;
 - j) Firma del funcionario que otorga el salvoconducto y del titular.
- Cada salvoconducto se utilizará para transportar por una sola vez la cantidad del producto forestal para el cual fue expedido” (subrayado fuera de texto)

“Artículo 2.2.1.1.13.3. Solicitud del salvoconducto. Cuando se pretenda aprovechar comercialmente una plantación forestal, árboles de cercas vivas, barreras rompevientos, de sombrío, el titular del registro de la plantación o su representante legal podrá solicitar por escrito a la respectiva Corporación la cantidad de salvoconductos que estime necesario para la movilización de los productos”

“Artículo 2.2.1.1.13.5. Titular. Los salvoconductos para movilización de productos forestales o de la flora silvestre se expedirán a los titulares, con base en el acto administrativo que concedió el aprovechamiento”

“Artículo 2.2.1.1.13.6. Expedición, cobertura y validez. Los salvoconductos para la movilización de los productos forestales o de la flora silvestre serán expedidos por la Corporación que tenga jurisdicción en el área de aprovechamiento y tendrá cobertura y validez en todo el territorio nacional”

“Artículo 2.2.1.1.13.8. Características salvoconductos. Los salvoconductos no son documentos negociables ni transferibles. Cuando con ellos se amparen movilizaciones de terceros, de otras áreas o de otras especies diferentes a las permitidas o autorizadas, el responsable se hará acreedor de las acciones y sanciones administrativas y penales a que haya lugar” (subrayado fuera de texto)

En el marco de estas disposiciones, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1909 de 2017⁴ que reglamenta el Salvoconducto Único Nacional en Línea (SUNL) para la movilización de especímenes de la diversidad biológica. Se resaltan las disposiciones que reglamentan las características y contenido del SUNL:

“Artículo 5. Características y contenido. Las características del papel del SUNL serán las contempladas en el **Anexo 2. CARACTERÍSTICAS DEL SUNL.**

El contenido del SUNL tanto para flora como para fauna, se encuentra en la plataforma de VITAL y deberá ser impreso en la misma plataforma, a través de la salida gráfica en formato PDF”

Por su parte, el artículo 16 de la Resolución establece que el SUNL únicamente ampara el transporte de las rutas, los especímenes y las especificaciones autorizadas en el mismo:

“Artículo 16. Restricciones y prohibiciones. El SUNL no es un documento negociable ni transferible, y con él no se podrá amparar el transporte a terceros, ni de otras rutas, especímenes o especificaciones diferentes a las autorizadas”

⁴ Por la cual se establece el Salvoconducto Único Nacional en Línea para la movilización de especímenes de la diversidad biológica

CONCEPTO JURÍDICO

“Artículo 17. Seguimiento al tránsito del SUNL. Las entidades que prestarán apoyo a las autoridades ambientales en los puestos de control al tránsito de especímenes de diversidad biológica, deberán consultar los números de los SUNL en el **Módulo 5**.

Todo SUNL verificado deberá ser registrado en la plataforma de VITAL, en el mismo punto en donde se produjo la consulta, para lo cual, se diligenciará la información solicitada en el **Módulo 5**.

Aquellos SUNL que presenten inconsistencias en sus características o contenido, serán invalidados en el **Módulo 5** y se procederá de conformidad con la Ley 1333 de 2009 y demás normas que la modifiquen o deroguen.

Parágrafo. Las autoridades ambientales competentes y las entidades de apoyo, adoptarán las medidas que les permitan el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo”

“Artículo 20. Medidas preventivas y sanciones. El incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución, dará lugar a la aplicación de la Ley [1333](#) de 2009 y demás normas que la modifiquen o deroguen”

Conforme al citado artículo 20, el incumplimiento de las disposiciones de la Resolución 1909 de 2017 da lugar a la aplicación de la Ley 1333 de 2009, incluyendo la imposición de medidas preventivas.

- **La medida preventiva de aprehensión de especímenes de la diversidad biológica en la Ley 1333 de 2009.**

La Ley 1333 de 2009 establece la posibilidad de imponer medidas preventivas en los casos en que un hecho, actividad o una determina situación atenten contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana, lo que permite la aplicación de los principios de prevención y precaución a las autoridades competentes para su imposición:

“Artículo 4. Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental. Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.

Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función 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”

“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”

Los artículos 32 y siguientes de la Ley 1333 de 2009 establecen las reglas aplicables a las medidas preventivas, las cuales tienen un carácter preventivo, transitorio e inmediato. El artículo 35 dispone la posibilidad de ordenar su levantamiento cuando se compruebe que desaparecieron las causas que dieron lugar a su imposición y el artículo 36 exige que las medidas preventivas se impongan mediante acto administrativo motivos de conformidad con la gravedad de la infracción.

“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”

“Artículo 35. Levantamiento de las medidas preventivas. Las medidas preventivas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron”

CONCEPTO JURÍDICO

“Artículo 36. Tipos de Medidas Preventivas. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, y las demás autoridades ambientales, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Autoridades Ambientales, las entidades territoriales, los demás centros urbanos, Parques Nacionales Naturales de Colombia y las delegaciones de asuntos ambientales de la Armada Nacional, el Ejército Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana y la Policía Nacional, 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.

Parágrafo 1. Los costos en que incurra la autoridad ambiental por la imposición de las medidas preventivas como almacenamiento, transporte, vigilancia, parqueadero, destrucción, demolición, entre otros, serán a cargo del infractor.

Parágrafo 2. En todo caso, la medida preventiva se levantará una vez se cumplan las condiciones impuestas para tal efecto, en los términos que dispone el artículo 35 de la presente Ley, o hasta la expedición de la decisión que ponga fin al procedimiento; la cual se pronunciará sobre su levantamiento”

“Artículo 41. Prohibición de devolución de especímenes silvestres o recursos procedentes de explotaciones ilegales. Cuando la fauna, flora u otros recursos naturales aprehendidos o decomisados preventivamente sean resultado de explotaciones ilegales, no procederá, en ningún caso, la devolución de los mismos al infractor, salvo el caso considerado en el artículo 52, numeral 6.”

Por último, es pertinente mencionar el artículo 41 según el cual está prohibido devolver al infractor los recursos naturales aprehendidos o decomisados que sean resultado de explotaciones ilegales.

III. ASUNTO A TRATAR:

“(…) Sobre los volúmenes en exceso, en incautaciones o decomisos preventivos realizados por las autoridades ambientales en las cuales el SUNL´s tenga amparado un volumen, y exista excesos sobre lo amparado, ¿Cuál es la obligación de la autoridad ambiental, i) decomisar la totalidad bajo la presunción del dolo y la culpa o ii) decomisar solamente el material en exceso y devolver los volúmenes que si estén amparados en el SUNL?

(…) ¿Cuál es el alcance de la interpretación de la Resolución 1909 de 2017, cuando existan discrepancias en las **dimensiones** del SUNL, aun a sabiendas de que el volumen **SI RESPONDE A LO AMPARADO**?

Cuando solo un porcentaje del volumen amparado SI CUMPLA, con las dimensiones, y en caso de proceder un levantamiento de medida preventiva, ¿deberá decomisarse la totalidad o solo los volúmenes que no cumplan con dichas dimensiones?

(…) En torno a las incautaciones y decomisos preventivos realizados por la autoridad policiva, y con ocasión de solicitudes de levantamiento de medidas preventivas, ¿Cuál es el alcance de la Resolución 1909 de 2017, en torno al deber de decomisar los productos movilizados, deberá decomisarse indistintamente de que se haya probado que responde a errores de forma en el trámite del permiso de transporte o deberá por el contrario levantarse las medidas preventivas?”

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

CONCEPTO JURÍDICO

A continuación, se da respuesta a cada una de las preguntas formuladas:

1. Sobre los volúmenes en exceso, en incautaciones o decomisos preventivos realizados por las autoridades ambientales en las cuales el SUNL's tenga amparado un volumen, y exista excesos sobre lo amparado, ¿Cuál es la obligación de la autoridad ambiental, i) decomisar la totalidad bajo la presunción del dolo y la culpa o ii) decomisar solamente el material en exceso y devolver los volúmenes que si estén amparados en el SUNL?

En relación con la medida preventiva de aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de flora y fauna silvestres, se deben tener en cuenta los artículos 4 y 12 de la Ley 1333 de 2009, según los cuales las medidas preventivas buscan prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, recursos naturales, paisaje o salud humana.

En el caso de la movilización de especímenes de la diversidad biológica, la Resolución 1909 de 2017 es clara en señalar en su artículo 20 que el incumplimiento de las disposiciones la resolución da lugar a la aplicación de las medidas preventivas y sanciones conforme a la Ley 1333 de 2009. En ese sentido, es pertinente hacer mención al alcance de las medidas preventivas conforme a los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional en Sentencia C-703 de 2010⁵, al analizar la constitucionalidad de las medidas preventivas de la Ley 1333 de 2009, señaló que estas tienen como propósito “reaccionar inicialmente ante una situación o un riesgo fundado de afectación del medio ambiente, sobre el cual se haya alertado”, por lo que su finalidad “es responder eficazmente y de manera inicial a una situación respecto de la cual se crea, con un criterio fundado, que afecta o pone en riesgo el medio ambiente”. De acuerdo con el alto tribunal, la imposición de una medida preventiva “debe obedecer a determinados requisitos referentes al riesgo, situación o hecho que las origina, a su gravedad y a la obligación de motivar el acto por el cual se adoptan”.

En ese sentido, la Corte considera que la gravedad de la afectación o riesgo al medio ambiente es uno de los elementos de juicio que tiene en cuenta la autoridad ambiental al momento de imponer las medidas preventivas y afirma que, considerando que las medidas preventivas pueden generar consecuencias gravosas y restrictivas, existen dos límites a la discrecionalidad de las autoridades que son el carácter transitorio y el principio de proporcionalidad⁶:

“Las consecuencias gravosas y restrictivas de las medidas preventivas que, como se apuntó, en la práctica conducen a la suspensión del régimen jurídico aplicable en condiciones normales, hacen indispensable que a la valoración fundada que antecede a su adopción se le agreguen algunos límites que, en términos generales, al menos procuren dotar a la medida adoptada de dimensiones adecuadas que eviten la exageración, el desbordamiento o la arbitrariedad.

De uno de esos límites da cuenta el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009 al señalar que las medidas preventivas tienen carácter “transitorio”, lo que implica un acotamiento temporal indicativo de que su duración debe ser limitada y que la actuación que despliegue el afectado no releva a la autoridad del deber de cumplir todas las diligencias indispensables para que cese la situación de incertidumbre que se halla en el origen de la adopción de las medidas preventivas y éstas puedan ser levantadas.

El otro límite es, precisamente, el principio de proporcionalidad, cuya aplicación no puede ser ajena a la clase y al nivel de la afectación y del riesgo advertido, pues, de una parte, es lógico que las medidas deben responder a cada tipo de

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-703/10. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁶ El artículo 44 de la Ley 1347 de 2011 hace referencia al principio de proporcionalidad en las decisiones discrecionales de las autoridades administrativas: “Artículo 44. Decisiones discrecionales. En la medida en que el contenido de una decisión de carácter general o particular sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

CONCEPTO JURÍDICO

afectación o de riesgo y que unas servirán para conjurar una situación o hecho y no uno distinto y, de la otra, también es claro que de la entidad de la afectación o del riesgo previamente valorados depende la intensidad de la medida que se aplique, pues como lo ha señalado la doctrina, “debe existir una razonable proporción entre la magnitud e inminencia del riesgo que se advierte y la intensidad de las medidas que se adoptan”.

(...) es preciso manifestar que, como se acaba de ver, el principio de proporcionalidad siempre actúa como límite a la actuación de las autoridades ambientales que no solo deben evaluar la entidad del riesgo, afectación o amenaza de daño, sino que, además, están obligadas a motivar el acto administrativo mediante el cual se impone la medida, según se desprende de los artículos 18 y 36 de la Ley 1333 de 2009 y de la jurisprudencia constitucional.

(...) Así pues, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, el tipo de afectación o de riesgo a prevenir condiciona la clase de medida preventiva a adoptar y, así mismo, la dimensión de la afectación, del riesgo o del daño que podría sobrevenir determina la intensidad de la medida aplicable” (subrayado fuera de texto)

De igual forma, en Sentencia C-364 de 2012⁷, la Corte Constitucional definió que las medidas preventivas son una respuesta urgente e inmediata que adopta la autoridad competente con el fin de evitar que un hecho o circunstancia que afecte el medio ambiente produzca un daño irreversible o difícil de restaurar. Bajo esta definición, el alto tribunal consideró que “la medida preventiva se impone mediante acto administrativo motivado, debe ser proporcional a la situación de daño ambiental que enfrenta, es de carácter provisional y no procede recurso alguno en contra de su adopción” (subrayado fuera de texto)

Por otra parte, en relación con la presunción de culpa o dolo del infractor establecida en el parágrafo del artículo 1 de la Ley 1333 de 2009, según el cual “*en materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas y sancionatorias*”, la Corte Constitucional también ha precisado su alcance. En Sentencia C-595 de 2010⁸, el alto tribunal señaló que esta presunción no exime a la autoridad competente de verificar los hechos u omisiones constitutivas de infracción a las normas ambientales y permite que el presunto infractor pueda desvirtuar la presunción a través de los medios probatorios legales con el fin de demostrar que actuó de forma diligente o prudente. Esto, considerando que la presunción no es de responsabilidad sino de la culpa o dolo del infractor, es decir, del elemento subjetivo de la responsabilidad, razón por la cual:

“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. 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”.

En particular, frente a la imposición de medidas preventivas, la Corte Constitucional señaló el alcance de la presunción de dolo o culpa:

“(...) la presunción general consagrada en las normas legales objetadas tiene un fin constitucionalmente válido como lo es la efectiva protección del ambiente sano para la conservación de la humanidad. Con ello se facilita la imposición de medidas de carácter cautelar o preventivo respecto a comportamientos en los cuales la prueba del elemento subjetivo resulta de difícil consecución para el Estado, máxime atendiendo el riesgo que representa el quehacer respecto al ambiente sano, que permite suponer una falta al deber de diligencia en las personas.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-364/12. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-595/10. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

CONCEPTO JURÍDICO

(...) En la medida que la presunción se establece solamente en el campo de la culpa o dolo, no excluye a la administración del deber de probar la existencia de la infracción ambiental en los términos dispuestos en la ley, ni tampoco impide que pueda desvirtuarse por el presunto infractor mediante los medios probatorios legales”

De esta manera, la autoridad competente no puede imponer una medida preventiva fundamentada únicamente en la presunción de dolo o culpa toda vez que la adopción de estas medidas debe ser debidamente justificada y proporcional al hecho o a la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, recursos naturales, paisaje o salud humana, considerando que corresponde a la autoridad probar la existencia de los hechos o la conducta que dan lugar a la imposición de la medida preventiva.

En este contexto, se debe tener en cuenta que conforme al artículo 16 de la Resolución 1909 de 2017, el SUNL ampara únicamente los especímenes o especificaciones autorizadas en el documento, por lo que el incumplimiento de las condiciones autorizadas da lugar a la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de la Ley 1333 de 2009 (artículo 20, Resolución 1909 de 2017). Esto concuerda con el artículo 2.2.1.1.13.8. del Decreto 1076 de 2015, según el cual cuando los salvoconductos se utilicen para amparar movilizaciones de terceros, de otras áreas o de otras especies diferentes a las autorizadas, el responsable se hará acreedor de las acciones y sanciones administrativas a las que haya lugar.

Conforme a estas disposiciones y teniendo en cuenta que uno de los límites para la imposición de una medida preventiva en materia ambiental es el principio de proporcionalidad, en caso de que la movilización de especímenes de la diversidad biológica supere los volúmenes amparados por el SUNL, corresponde a la autoridad ambiental evaluar la afectación o riesgo al medio ambiente, así como la gravedad del hecho para la imposición de la medida preventiva. En ese sentido, a partir del principio de proporcionalidad que exige que exista una proporción entre la magnitud del riesgo y la intensidad de las medidas que se adoptan, procedería la aprehensión o decomiso del volumen en exceso de los especímenes de flora y fauna silvestres que no se encuentra amparado bajo el SUNL, puesto que no se puede desconocer que existe un volumen que cuenta con la respectiva autorización para su movilización (SUNL) y que según el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, cuando la actividad está legalmente amparada y/o autorizada se configura una causal de cesación del procedimiento en materia ambiental. Sin embargo, la autoridad competente deberá evaluar en cada caso los elementos a tener en cuenta para la imposición de la medida preventiva como lo son el riesgo, la situación o hecho que lo origina, su gravedad y la proporcionalidad entre la magnitud e inminencia del riesgo y la intensidad de la medida preventiva a imponer, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional.

2. ¿Cuál es el alcance de la interpretación de la Resolución 1909 de 2017, cuando existan discrepancias en las dimensiones del SUNL, aun a sabiendas de que el volumen **SI RESPONDE A LO AMPARADO?**

El artículo 5 de la Resolución 1909 de 2017 establece que en el Anexo 2 se describen las características del formato del SUNL y el contenido del mismo. De acuerdo con el Anexo 2, se debe incluir la información de los especímenes que serán transportados: el nombre científico, clase o tipo de producto, unidad de medida, cantidad y dimensiones. Para la obtención del SUNL, el artículo 11 de la Resolución determina que el interesado deberá realizar la solicitud en la plataforma VITAL diligenciando el formulario de solicitud en la totalidad de los campos requeridos. En ese sentido, es el interesado el que señala el volumen, la cantidad y las dimensiones de los especímenes a movilizar y a partir de esta información la autoridad ambiental competente expide el SUNL.

Conforme a lo señalado en el punto anterior, el artículo 16 de la Resolución 1909 de 2017 establece que el SUNL ampara únicamente las rutas, los especímenes o especificaciones autorizadas en el documento, por lo que el incumplimiento de las condiciones autorizadas da lugar a la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de la Ley 1333 de 2009 (artículo 20, Resolución 1909 de 2017), en concordancia con el artículo 2.2.1.1.13.8. del Decreto 1076 de 2015. En ese sentido, es una carga del interesado realizar la solicitud de tal manera que las especificaciones

CONCEPTO JURÍDICO

de los especímenes en la solicitud del SUNL concuerden con las necesidades y las características de los especímenes a movilizar, por ello, teniendo en cuenta que el SUNL ampara las especificaciones autorizadas en el documento, en caso de que el volumen responda a lo amparado pero existan discrepancias en las dimensiones, los especímenes que no cumplan con las dimensiones no están amparados por el SUNL y procede la aplicación de medidas preventivas y sancionatorias, de conformidad con el artículo 20 de la Resolución.

3. Cuando solo un porcentaje del volumen amparado SI CUMPLA, con las dimensiones, y en caso de proceder un levantamiento de medida preventiva, ¿deberá decomisarse la totalidad o solo los volúmenes que no cumplan con dichas dimensiones?

Como se expuso en la respuesta a la pregunta No. 1, las medidas preventivas tienen como fin “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” (artículos 4 y 12, Ley 1333 de 2009). Además, conforme a los criterios y pronunciamientos de la Corte Constitucional, la imposición de estas medidas por parte de la autoridad competente debe responder a una valoración del riesgo, la situación o hecho que las origina y su gravedad, así como a un análisis de proporcionalidad en el que se asegure que hay una proporción entre la magnitud e inminencia del riesgo que se advierte y la intensidad de la medida que se adopta. En ese sentido, atendiendo al principio de proporcionalidad y teniendo en cuenta que, según el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, cuando la actividad está legalmente amparada y/o autorizada se configura una causal de cesación del procedimiento en materia ambiental, en caso de que un porcentaje del volumen de los especímenes movilizados no cumpla con las dimensiones señaladas en el SUNL procede la aprehensión o decomiso de los especímenes de flora y fauna silvestres que no cumplan con las dimensiones autorizadas en el SUNL. Esto, sin perjuicio del análisis que realice la autoridad competente frente a la gravedad del hecho y el riesgo o afectación que se genere al medio ambiente en cada caso según las particularidades del mismo.

En todo caso, frente a un levantamiento de la medida preventiva, se debe tener en cuenta el artículo 41 de la Ley 1333 de 2009, según el cual se encuentra prohibida la devolución de fauna, flora u otros recursos naturales aprehendidos o decomisados preventivamente al presunto infractor cuando sean resultado de explotaciones ilegales.

4. En torno a las incautaciones y decomisos preventivos realizados por la autoridad policiva, y con ocasión de solicitudes de levantamiento de medidas preventivas, ¿Cuál es el alcance de la Resolución 1909 de 2017, en torno al deber de decomisar los productos movilizados, deberá decomisarse indistintamente de que se haya probado que responde a errores de forma en el trámite del permiso de transporte o deberá por el contrario levantarse las medidas preventivas?”

En relación con la pregunta, los errores de forma pueden tener distintos alcances, por lo que la respuesta se limitará a los errores puramente formales, como los de digitación en la información del modo de transporte y del transportador conforme al ejemplo presentado en la petición (espacios y signos de puntuación).

El artículo 16 de la Resolución 1909 de 2017 señala que el SUNL no es un documento negociable ni transferible y no ampara transporte a terceros, ni de otras rutas o especificaciones distintas a las autorizadas. De acuerdo con el Anexo 2 de la Resolución, en el SUNL se incluye información del modo de transporte (modo, tipo de vehículo, empresa y número de identificación del medio de transporte) y del transportador (nombre del transportador o empresa y su número de identificación o NIT).

Para dar respuesta a la pregunta se debe hacer referencia al principio de eficacia de las actuaciones administrativas, conforme al cual “las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo

CONCEPTO JURÍDICO

con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa” (artículo 3, Ley 1437 de 2011⁹) (subrayado fuera de texto). En virtud de este principio, el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 establece la posibilidad de corregir los errores formales en los actos administrativos:

“Artículo 45. Corrección de errores formales. *En cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, se podrán corregir los errores simplemente formales contenidos en los actos administrativos, ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras. En ningún caso la corrección dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto. Realizada la corrección, esta deberá ser notificada o comunicada a todos los interesados, según corresponda”* (subrayado fuera de texto).

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-412 de 2017¹⁰, señaló que la normatividad:

“permite que en cualquier momento se corrijan los errores exclusivamente formales contenidos en los actos administrativos “ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras”.

Es importante destacar que la posibilidad de alteración del acto administrativo que prevé el artículo 45 de la Ley 1437 de 2011 está condicionada por la intangibilidad sustancial que, para la administración, tiene el acto expedido. En ese sentido, la norma en mención precisa que la corrección que adelante la autoridad en ningún caso “(...) dará lugar a cambios en el sentido material de la decisión, ni revivirá los términos legales para demandar el acto.”

*(...) De manera que en relación con las irregularidades o defectos de los actos de la administración el ordenamiento prevé diversas herramientas de corrección, en las que el criterio relevante para determinar si la actuación debe estar precedida de la autorización del titular del derecho o de un pronunciamiento judicial sobre la legalidad del acto es la **incidencia del defecto**, pues los errores relacionados con aspectos meramente formales pueden ser corregidos, de forma oficiosa e incondicional”* (subrayado fuera de texto).

Por su parte, el Consejo de Estado ha señalado que “el artículo 45 del CPACA consagra la facultad de la Administración de corregir en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte, los errores simplemente formales ya sean aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras” y que esta figura de corrección de yerros formales no afecta sustancialmente el acto que se corrige, por lo que no se modifica el fondo de la decisión¹¹. En ese sentido, los errores formales no vician el acto administrativo y no afectan su validez, razón por la cual se podrán corregir en cualquier tiempo, de oficio o a petición de parte.

En el caso de errores de forma en el contenido del SUNL, es pertinente recordar que las medidas preventivas de la Ley 1333 de 2009 buscan “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” (artículo 4). Además, en relación con la posibilidad de levantar la medida preventiva cuando se compruebe que las inconsistencias correspondían a errores de digitación, se debe tener en cuenta el artículo 35 de la Ley 1333 de 2009, que dispone que cuando desaparecen la causas que originaron la imposición de las medidas preventivas estas se levantarán de oficio o a petición de parte. De igual forma, es pertinente mencionar lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C-703 de 2010 respecto a la temporalidad como uno de los límites a la discrecionalidad de las autoridades competentes para la imposición de las medidas preventivas:

⁹ Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-412/17. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 8 de junio de 2023. Rad. 05001-23-33-000-2016-01375-02 (27202). Consejera Ponente: Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

CONCEPTO JURÍDICO

“De uno de esos límites da cuenta el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009 al señalar que las medidas preventivas tienen carácter “transitorio”, lo que implica un acotamiento temporal indicativo de que su duración debe ser limitada y que la actuación que despliegue el afectado no releva a la autoridad del deber de cumplir todas las diligencias indispensables para que cese la situación de incertidumbre que se halla en el origen de la adopción de las medidas preventivas y éstas puedan ser levantadas”

Conforme a lo anterior, cuando cesa la situación de incertidumbre sobre la ocurrencia de una infracción ambiental y se compruebe que las inconsistencias en el SUNL obedecen a errores de forma por errores de digitación procede el levantamiento de la medida preventiva al corroborar que no existe una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana y que la actividad se encontraba amparada por una autorización, en este caso el SUNL, lo que da lugar a la cesación del procedimiento administrativo conforme al numeral 4 del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009.

V. CONCLUSIONES

Los artículos 4 y 12 de la Ley 1333 de 2009 establecen que las medidas preventivas buscan prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, recursos naturales, paisaje o salud humana. Al respecto, la Corte Constitucional ha determinado que la autoridad competente deberá evaluar en cada caso los elementos a tener en cuenta para la imposición de la medida preventiva como lo son el riesgo, la situación o hecho que lo origina, su gravedad y la motivación del acto administrativo por el cual se adoptan. Además, señaló que existen dos límites a la discrecionalidad de las autoridades competentes para la imposición de las medidas preventivas, que son el carácter transitorio y el principio de proporcionalidad, este último hace referencia a la proporcionalidad entre la magnitud e inminencia del riesgo y la intensidad de la medida preventiva a imponer.

En relación con el SUNL, se debe tener en cuenta que conforme al artículo 16 de la Resolución 1909 de 2017, este ampara únicamente los especímenes o especificaciones autorizadas en el documento, por lo que el incumplimiento de las condiciones autorizadas da lugar a la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de la Ley 1333 de 2009 (artículo 20, Resolución 1909 de 2017). Esto concuerda con el artículo 2.2.1.1.13.8. del Decreto 1076 de 2015, según el cual cuando los salvoconductos se utilicen para amparar movilizaciones de terceros, de otras áreas o de otras especies diferentes a las autorizadas, el responsable se hará acreedor de las acciones y sanciones administrativas a las que haya lugar.

Conforme a lo anterior, en caso de que la movilización de especímenes de la diversidad biológica supere los volúmenes o la dimensiones amparados por el SUNL, atendiendo al principio de proporcionalidad que exige que exista una proporción entre la magnitud del riesgo y la intensidad de las medidas que se adoptan, procede la aprehensión o decomiso del volumen en exceso de los especímenes de flora y fauna silvestres que no se encuentra amparado bajo el SUNL y/o de los especímenes de flora y fauna que no cumplan con las dimensiones autorizadas en el SUNL. Lo anterior porque no se puede desconocer que existen especímenes que cumplen con el volumen y las dimensiones determinadas en la respectiva autorización para su movilización (SUNL) y que según el numeral 4 del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009, cuando la actividad está legalmente amparada y/o autorizada se configura una causal de cesación del procedimiento en materia ambiental. Sin embargo, la autoridad competente deberá evaluar en cada caso los elementos a tener en cuenta para la imposición de la medida preventiva como lo son el riesgo, la situación o hecho que lo origina, su gravedad y la proporcionalidad entre la magnitud e inminencia del riesgo y la intensidad de la medida preventiva a imponer, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional.

Por último, cuando con ocasión de una solicitud de levantamiento de medidas preventivas se compruebe que las inconsistencias en el SUNL correspondían a errores de forma en el trámite, teniendo en cuenta la jurisprudencia de la



CONCEPTO JURÍDICO

Corte Constitucional que señala como uno de los límites a la discrecionalidad de las autoridades competentes frente a la adopción de las medidas preventivas su carácter transitorio hasta tanto cese la incertidumbre sobre la afectación que pueda tener un hecho o situación al medio ambiente, procede el levantamiento de la medida preventiva al corroborar que no existe una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana y que la actividad se encontraba amparada por una autorización, en este caso el SUNL, lo que da lugar a la cesación del procedimiento administrativo conforme al numeral 4 del artículo 9 de la Ley 1333 de 2009.

El presente concepto se expide a solicitud de Daniela Bolaños 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: Diana Quevedo Niño – Abogada contratista Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ

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