

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

		
	Al responder por favor cite este número 13002025E2008210	
	Fecha Radicado: 2025-03-14 11:38:29	
	Código de Verificación: 42068	Folios: 6
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señora
MARIANA VELASQUEZ
MANGLAR ABOGADOS
marianavelasquez@manglarabogados.com
Avenida 2n 4n 36
Cali, Valle del Cauca

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Suspensión procedimiento sancionatorio ambiental por corrección y/o compensación ambiental – Bancos de hábitat. Radicado No. 2025E1006544

Respetada, señora Mariana:

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 el artículo 18A de la Ley 1333 de 2009 se han emitido los siguientes conceptos jurídicos por parte de la OAJ:

- 13002025E2000146 del 3 de enero de 2025

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

El artículo 80 de la Constitución Política 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.

La Ley 1333 de 2009¹, modificada por la Ley 2387 de 2024², dispuso que el Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental, estableciendo las competencias, infracciones ambientales, medidas preventivas y sanciones, entre otros asuntos asociados al procedimiento sancionatorio ambiental. El artículo 3A estableció las definiciones de medidas de compensación y medidas de corrección, las cuales se deben tener en cuenta para efectos

¹ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones

² Por Medio de la cual se modifica el Procedimiento Sancionatorio Ambiental, Ley 1333 De 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar los infractores y se dictan otras disposiciones

CONCEPTO JURÍDICO

de dar alcance al artículo 18A sobre suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental por corrección y/o compensación ambiental:

“ARTÍCULO 3A. Definiciones. Para efectos de la aplicación de la presente ley se adoptan las siguientes definiciones en el marco del proceso sancionatorio ambiental:

(...) *Medidas de Compensación:* Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.

Medidas de Corrección: Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad”

“Artículo 18A. Suspensión y Terminación Anticipada del Procedimiento Sancionatorio Ambiental por Corrección y/o Compensación Ambiental. La autoridad ambiental competente, desde la iniciación del procedimiento sancionatorio cuando sea el caso y hasta antes de emitir la decisión que define la responsabilidad del presunto infractor, podrá, a petición del presunto infractor, suspender el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, si éste presenta propuesta de medidas técnicamente soportadas y viables para corregir y/o compensar la afectación o daño ambiental ocasionado, las cuales deberán ejecutarse directamente por el presunto infractor.

Para lo anterior, una vez declarada la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental, el presunto infractor deberá presentar dentro de los siguientes cinco (5) días hábiles ante la autoridad ambiental competente, una garantía de cumplimiento que ampare el cumplimiento de las obligaciones y los costos de las medidas descritas en el presente artículo, la cual deberá estar constituida a favor de la autoridad ambiental competente.

La suspensión será máximo de dos (2) años y se podrá prorrogar hasta por la mitad del tiempo establecido inicialmente considerando que técnicamente sea necesario para la evaluación, implementación y verificación de las medidas. Durante la suspensión no correrá el término de la caducidad previsto en el artículo 10 de la presente ley ni el término al que se refiere el párrafo del artículo 17 de la presente ley.

Culminada la implementación de las medidas, si la autoridad ambiental ha verificado mediante seguimiento y control ambiental que se corrigieron y/o compensaron las afectaciones o daños ambientales causados con la infracción investigada, declarará la terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental y ordenará la inscripción de dicha decisión en los registros que disponga la autoridad ambiental, con la advertencia de no ser un antecedente.

La autoridad ambiental competente podrá cobrarle al presunto infractor los costos en que incurrió en el desarrollo del procedimiento ambiental sancionatorio y los del servicio de evaluación y de control y seguimiento ambiental de las medidas a que se refiere el presente artículo.

Parágrafo 1. *Presentada la propuesta por el presunto infractor, la autoridad ambiental tendrá un plazo de un (1) mes contado a partir de su radicación, para evaluarla. Si la autoridad ambiental requiere información adicional, así lo ordenará para que esta se allegue en un término no superior al establecido en el artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o sustituya. Contra la decisión que niegue la suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio previsto en este artículo procede el recurso de reposición el cual será decidido en un plazo de diez (10) días.*

Parágrafo 2. *En caso de incumplimiento por el presunto infractor de las medidas aprobadas por la autoridad ambiental competente durante la evaluación, control y seguimiento ambiental, se levantará la suspensión del procedimiento sancionatorio.*

Parágrafo 3. *El Registro Único de Infractores Ambientales - RUIA de que trata el artículo 57 de la presente ley, tendrá un apéndice especial en el que se inscribirán las decisiones que declaran la terminación del procedimiento*

CONCEPTO JURÍDICO

sancionatorio ambiental de que trata el presente artículo en un término de 12 meses a partir de la vigencia de la presente Ley.

Parágrafo 4. *El beneficio de suspensión y terminación del procedimiento no podrá aplicarse a presuntos infractores que hayan accedido al mismo dentro de los cinco (5) años anteriores contados desde la firmeza del acto administrativo que declare la terminación del procedimiento, de acuerdo con la información obrante en el apéndice: especial al que hace referencia el parágrafo 3 de este artículo” (subrayado fuera de texto).*

Por otra parte, el parágrafo 1 del artículo 43 de la Ley 99 de 1993 determinó la obligación de inversión forzosa de no menos del 1%, en los siguientes términos:

“Parágrafo 1º. *Todo proyecto que requiera licencia ambiental y que involucre en su ejecución el uso del agua, tomada directamente de fuentes naturales, bien sea para consumo humano, recreación, riego o cualquier otra actividad, deberá destinar no menos del 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación, conservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimenta la respectiva fuente hídrica. El beneficiario de la licencia ambiental deberá invertir estos recursos en las obras y acciones de recuperación, preservación y conservación de la respectiva cuenca hidrográfica, de acuerdo con la reglamentación vigente en la materia”*

El Decreto 2099 de 2016³, compilado en el Decreto 1076 de 2015⁴, reglamentó la inversión forzosa de no menos del 1% por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales. El artículo 2.2.9.3.1.2 del Decreto 1076 de 2015 definió los Bancos de Hábitat:

“Artículo 2.2.9.3.1.2 *Definiciones. Para la interpretación de las normas contenidas en el presente capítulo y en las regulaciones que en su desarrollo se dicten, se adoptan las siguientes definiciones:
(...) b) Banco de hábitat: Corresponde a un área en la que se podrán realizar actividades de preservación, restauración, rehabilitación, recuperación, y/o uso sostenible para la conservación de la biodiversidad”*

El artículo 2.2.9.3.1.10. señala que los Bancos de Hábitat son uno de los mecanismos que pueden utilizarse para la implementación de las acciones relacionadas con la inversión de no menos del 1%:

“Artículo 2.2.9.3.1.10. *Mecanismos de implementación de la inversión de no menos del 1%. Para la implementación de las acciones de que trata el presente capítulo podrán utilizarse mecanismos, tales como el pago por servicios ambientales, los acuerdos de conservación, bancos de hábitat, así como la aplicación en iniciativas de conservación”*

A partir de este marco normativo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución 1051 de 2017⁵ con el fin de reglamentar los Bancos de Hábitat *“como un mecanismo de implementación de las obligaciones derivadas de compensaciones ambientales y de la inversión forzosa del 1%; así como otras iniciativas de conservación a través de acciones de preservación, restauración, uso sostenible de los ecosistemas y su biodiversidad”* (artículo 1).

III. ASUNTO A TRATAR:

³ Por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto número 1076 de 2015, en lo relacionado con la “Inversión Forzosa por la utilización del agua tomada directamente de fuentes naturales” y se toman otras determinaciones.

⁴ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

⁵ Por la cual se reglamentan los Bancos de Hábitat consagrados en el Título 9, Parte 2, Libro 2, Capítulo 3 del Decreto 1076 de 2015, y se adoptan otras disposiciones

CONCEPTO JURÍDICO

“La Resolución 1051 de 2017 reglamentó los bancos de hábitat consagrados en el Título 9, Parte 2, Libro 2, Capítulo 3 del Decreto 1076 de 2015, como un mecanismo de implementación de las obligaciones derivadas de compensaciones ambientales y de la inversión forzosa del 1%.

Por otro lado, el artículo 10 de la Ley 2387 de 2024 adicionó el artículo 18A a la Ley 1333 de 2009, estableciendo que: “La autoridad ambiental competente, desde la iniciación del procedimiento sancionatorio cuando sea el caso y hasta antes de emitir la decisión que define la responsabilidad del presunto infractor, podrá, a petición del presunto infractor, suspender el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, si éste presenta propuesta de medidas técnicamente soportadas y viables para corregir y/o compensar la afectación o daño ambiental ocasionado, las cuales deberán ejecutarse directamente por el presunto infractor. (...)”.

Conforme a esto, me permito preguntar ante esta autoridad si, ¿las compensaciones de que habla el artículo 18A de la Ley 1333 de 2009, adicionado por el artículo 10 de la Ley 2387 de 2024, pueden ejecutarse a través del mecanismo de bancos de hábitat reglamentado por la Resolución 1051 de 2017?”

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El artículo 18A de la Ley 1333 de 2009 establece que el presunto infractor podrá presentar *“propuesta de medidas técnicamente soportadas y viables para corregir y/o compensar la afectación o daño ambiental ocasionado, las cuales deberán ejecutarse directamente por el presunto infractor”* con el fin de suspender el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental desde el inicio del procedimiento y hasta antes de emitir la decisión que determina la responsabilidad del presunto infractor.

De acuerdo con esta disposición, las medidas que presente el presunto infractor deben ser adecuadas y viables para corregir o compensar el daño o afectación ambiental ocasionado, lo cual debe estar soportado técnicamente para la posterior evaluación por parte de la autoridad ambiental competente. Sin embargo, el legislador no definió lineamientos ni mecanismos para la implementación de dichas medidas y tampoco determinó que las medidas propuestas deban encontrarse supeditadas a manuales o metodológicas expedidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o las demás autoridades ambientales. En ese sentido, la autoridad ambiental competente deberá evaluar en cada caso las medidas presentadas por el presunto infractor para verificar que sean viables y que estén debidamente soportadas desde el punto de vista técnico.

Ahora bien, al realizar una lectura del inciso primero del artículo 18A, es posible identificar los siguientes tres requisitos de las medidas de corrección y/o compensación ambiental:

- i) El presunto infractor debe presentar medidas de corrección o de compensación, teniendo en cuenta las definiciones del artículo 3A:
*“Medidas de Compensación: Son las acciones dirigidas a resarcir y retribuir a las comunidades, las regiones, localidades y al entorno natural por los impactos o efectos negativos generados por un proyecto, obra o actividad, que no puedan ser evitados, corregidos o mitigados.
Medidas de Corrección: Son las acciones dirigidas a recuperar, restaurar o reparar las condiciones del medio ambiente afectado por el proyecto, obra o actividad”*
- ii) Las medidas deben ser técnicamente adecuadas, soportadas y viables para corregir o compensar la afectación o daño ambiental causado, por lo que la propuesta presentada por el presunto infractor debe tener en cuenta el daño o afectación ambiental ocasionado de acuerdo con los hechos u omisiones constitutivas de infracción ambiental que hubieren sido identificadas por la autoridad ambiental competente para el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental; y

CONCEPTO JURÍDICO

- iii) El presunto infractor debe ejecutar de manera directa las medidas presentadas, por lo que no es posible implementar las compensaciones a través de terceros operadores.

En relación con el tercer requisito, la norma es clara en señalar que la ejecución de las medidas de corrección y/o compensación debe ser realizada de manera directa por el presunto infractor, por lo que no es posible su ejecución a través de operadores como los Bancos de Hábitat.

Además, se debe tener en cuenta el objeto y ámbito de aplicación de la Resolución 1051 de 2017 de conformidad con los artículos 1 y 2:

“Artículo 1. Objeto. *La presente resolución tiene por objeto reglamentar los Bancos de Hábitat consagrados en el Título 9, Parte 2, Libro 2, Capítulo 3 del Decreto 1076 de 2015, como un mecanismo de implementación de las obligaciones derivadas de compensaciones ambientales y de la inversión forzosa del 1%; así como otras iniciativas de conservación a través de acciones de preservación, restauración, uso sostenible de los ecosistemas y su biodiversidad, bajo el esquema de pago por desempeño.*

Artículo 2. Ámbito de aplicación. *La presente resolución aplicará a:*

a. *A las personas naturales o jurídicas interesadas en crear y/o operar un Banco de Hábitat.*

b. *Los titulares de obligaciones derivadas de compensaciones ambientales y de la inversión forzosa del 1% que desean cumplir con las mismas a través de los Bancos de Hábitat.*

c. *Las autoridades ambientales nacionales y regionales encargadas de la evaluación, aprobación y seguimiento de las medidas de compensación ambiental y de la inversión forzosa del 1% como mecanismo de cumplimiento de las mismas*

d. *Personas naturales o jurídicas interesadas en participar en los Bancos de Hábitat, cuando no sean titulares de obligaciones de requerimientos de inversión forzosa del 1% y/o compensaciones ambientales* (subrayado fuera de texto).

Las disposiciones citadas señalan que los Bancos de Hábitat son un mecanismo para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de compensaciones ambientales y de la inversión forzosa de no menos del 1%, así como para otras iniciativas de conservación. Las medidas de corrección y/o compensación del artículo 18A de la Ley 1333 de 2009 no son una obligación de compensación ambiental dado que la obligación de ejecutar medidas de corrección y/o compensación para la reparación del daño ambiental surge a partir del acto administrativo mediante el cual se declara la responsabilidad del infractor, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 1333 de 2009. Estas medidas tampoco pueden ser consideradas como otras iniciativas de conservación, ya que su finalidad debe ser corregir y/o compensar el daño o afectación ambiental ocasionada. En ese sentido, las medidas de corrección y/o compensación al ser una propuesta para la suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental no se encuentran cobijadas por el objeto de los Bancos de Hábitat conforme a la Resolución 1051 de 2017 y, por ello, no es posible extender el ámbito de aplicación de los Bancos de Hábitat a las medidas de corrección y/o compensación del artículo 18A de la Ley 1333 de 2009.

V. CONCLUSIONES

De acuerdo con el artículo 18A de la Ley 1333 de 2009, adicionado por la Ley 2387 de 2024, el presunto infractor puede presentar medidas que sean técnicamente adecuadas y viables para corregir y/o compensar la afectación o daño ambiental ocasionado con el fin de solicitar la suspensión del ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental y su posterior terminación anticipada. Aunque el legislador no hizo referencia a los mecanismos o metodologías a través de las cuales se pueden implementar estas medidas de corrección y/o compensación, si determinó que deben ser ejecutadas directamente por el presunto infractor y, en ese sentido, no es posible que un tercero operador ejecute las



CONCEPTO JURÍDICO

medidas de corrección y/o compensación, razón por la cual no es posible ejecutar las medidas a través de los Bancos de Hábitat.

Además, se debe tener en cuenta que la Resolución 1051 de 2017 restringe el objeto y ámbito de aplicación a las obligaciones derivadas de compensaciones ambientales y de la inversión forzosa de no menos del 1%, así como a otras iniciativas de conservación, lo cual no abarca las medidas de corrección y/o compensación para la suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental del artículo 18A de la Ley 1333 de 2009.

El presente concepto se expide a solicitud de Mariana Velásquez 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,

GERMAN RICARDO SIERRA BARRERA
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E).

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