

CONCEPTO JURÍDICO

	*13002025E2008652*	
	Al responder por favor cite este número 13002025E2008652	
	Fecha Radicado: 2025-03-18 11:39:21	
	Código de Verificación: 5952c	Folios: 5
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Bogotá D.C.,

Doctor,
LUIS EDUARDO VALLEJO ARAUJO
Contralor Provincial
Gerencia Departamental Colegiado del Meta
Contraloría General de la República
Avenida 40 Calle 15 Esquina – 4° Piso
Centro comercial Llanocentro
Tel: 670101
maria.tapias@contraloria.gov.co
Villavicencio - Meta

ASUNTO: Consulta Jurídica Contraloría General de la República sobre procesos sancionatorios ambientales - Respuesta radicado No 2025E1011087 del 5 de marzo del 2025.

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

En relación con los asuntos objeto de consulta se han expedido entre otros los conceptos No 8140-E2-021938 del 2020, 2024E1041250, 2024E1039920, 2024E1042807 del 2024, 2025E1000819 y 2025E1003571 del 2025.

II. ASUNTO A TRATAR:

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

“1. (...) ¿Qué efecto tiene sobre el pronunciamiento de fondo si, en desarrollo de la etapa probatoria, se determina que la medida preventiva se cumplió y los cargos que dieron origen a la apertura de investigación y el inicio del proceso sancionatorio ya no se evidencian o son hechos superados?”

En cuanto al debido proceso y garantías sustanciales, ¿Puede la autoridad ambiental obviar los resultados de la etapa probatoria, y pronunciarse de fondo imponiendo sanción pecuniaria con base en el concepto técnico y/o visita que determino el hecho generador, o en el acto administrativo de su apertura que formulo el pliego de cargos?”

2. ¿Sería procedente, y bajo la sana crítica, que Las Corporaciones de desarrollo sostenible, en cumplimiento de la potestad sancionatoria en materia ambiental, consideraran la aplicación de las conceptualizaciones emitidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo en relación al numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009?”



CONCEPTO JURÍDICO

3.(...) *Los procesos sancionatorios ambientales de vigencias anteriores, que no se hayan decidido de fondo antes de la entrada en vigencia de la Ley 2387 del 25/07/2024, ¿Deben acoger a las modificaciones introducidas con esta nueva norma?*

Si el proceso sancionatorio ambiental cuenta con el informe técnico señalado en el Decreto 3678 de 2010, artículo 3, acogido en el decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.10.1.13, o cuenta con formulación de cargos ¿Debe continuar su trámite hasta su culminación conforme a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009?

En los procesos sancionatorios ambientales en los que se hayan formulado cargos conforme al artículo 24 de la ley 1333 de 2009 ¿Cuál de los dos procedimientos normativos debe aplicarse hasta su culminación?"

III. CONSIDERACIONES JURIDICAS

1.1 Sea lo primero señala que el artículo 4 y 12 de la Ley 1333 de 2009, establece que las medidas preventivas tienen como objeto las de “prevenir, impedir o evitar que se continúe con 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”.

Así las cosas, se puede indicar que las medidas preventivas a la luz del artículo 32 de la ley ibidem, tienen las siguientes características:

- Ejecución inmediata
- Carácter preventivo
- Transitorias
- Con efectos inmediatos
- Contra ellas no procede recurso alguno
- Se aplican sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

En cuanto al procedimiento para la imposición de medidas preventivas se encuentra regulado en el título III del procedimiento sancionatorio ambiental contenido en la Ley 1333 del 2009, modificado y adicionado por la Ley 2387 del 2024, desde su artículo 13 hasta el artículo 16.

Ahora, respecto al levantamiento de las medidas preventivas¹, esto podrá efectuarse bien a solicitud de parte o de manera oficiosa por la autoridad ambiental competente, siempre y cuando se haya comprobado que desaparecieron las causas que llevaron u originaron su imposición.

Aunado a lo ya expuesto, al revisar las causales de agravación dispuestas en el artículo 7 de la Ley 1333 del 2009, adicionado por el artículo 12 de la Ley 2387, en su numeral 10, consagra que una de ellas será “El incumplimiento total o parcial de las medidas preventivas.

Es por ello que, atendiendo la naturaleza de transitoriedad de las medidas transitorias, estas se mantendrán en el tiempo cuando se evidencie o constate que las causas que dieron origen a su imposición no han desaparecido, y en contrario sensu procederá su levantamiento en cualquier etapa del procedimiento sancionatorio ambiental, cuando haya verificado la extinción de las causas.

Tratándose de las conductas constitutivas de infracción definidas en el artículo 5 de la Ley 1333 del 2009, modificado por el artículo 6 de la Ley 2387 del 2024, a saber “*toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas*

¹ Artículo 35 Ley 1333 del 2009.

CONCEPTO JURÍDICO

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”, se tiene podrán ser de ejecución instantánea o de tracto sucesivo, situación que permite efectuar la contabilización del término para determinar la configuración de la caducidad de la acción sancionatoria ambiental.

Se tiene entonces, que el procedimiento sancionatorio ambiental podrá iniciarse de oficio, a petición de parte (existencia de queja ambiental) o como consecuencia de la imposición de una medida preventiva, para efectuar la verificación de los hechos y omisiones constitutivas de infracción ambiental, con las particularidades establecidas para los casos de flagrancia o confesión.

Lo anterior conlleva, a que solo en los casos en los que exista en el expediente sancionatorio ambiental merito para continuar con el procedimiento, se procederá a emitir el correspondiente acto administrativo de formulación de cargos² contra el presunto infractor ambiental.

Por lo cual, se puede indicar que la desaparición de las causales que llevaron la imposición de la medida preventiva y con ello se genere su levantamiento, así como la superación o suspensión de las conductas constitutivas de infracción que dieron lugar al inicio y formulación de cargos, deberán analizarse en primera medida a la luz de las causales de atenuación definidas en el artículo 6 de la Ley 1333 del 2009, modificado por el artículo 13 de la Ley 2387 del 2024, al igual que de la totalidad del acervo probatorio que repose en el expediente ambiental, sin que dicha situación, puede llevar a indicar que al cesar las conductas desplegadas (infracciones ambientales) que dieron lugar al procedimiento sancionatorio ambiental, sea una causal de exoneración de la responsabilidad ambiental.

Por lo anterior, corresponderá en cada proceso y con fundamento en las pruebas decretadas, practicadas o incorporadas, que deberá emitirse la decisión de fondo que corresponda por parte de la autoridad ambiental competente.

1.2 En cuanto a la determinación de responsabilidad, se tiene que una vez agotadas las etapas procesales previas, esto es descargos o alegatos de conclusión, según corresponda, la autoridad ambiental deberá mediante acto administrativo debidamente motivado, declarar la responsabilidad del infractor y con ellos las sanciones principales o accesorias que correspondan, al igual que en los casos que proceda las medidas de corrección y/o compensación a las que haya lugar con la finalidad de reparar el daño causado; así mismo, podrá declarar no responsable ambientalmente al presunto infractor y declarar la exoneración.

Es por lo anterior, que la decisión de fondo que se adopte en cada uno de los procedimientos sancionatorios ambientales, en total aplicación de las garantida propias del debido proceso³, y los derechos del investigado, deberá fundarse primero en el principio de congruencia⁴ entre los cargos formulados y la sanción que se imponga; y en segunda medida valorar las pruebas de forma conjunta y concentrada⁵ (unidad de la prueba) y evitar una evaluación aislada y fragmentada del material probatorio que reposa en el expediente, es decir, tanto de las pruebas decretadas de oficio, como aquellas solicitadas por el presunto infractor que hayan sido decretadas y practicadas en la oportunidad procesal y con el cumplimiento de las formas.

² Artículo 24 Ley 1333 del 2009, modificado por el artículo 16 de la ley 2387 del 2024.

³ Corte Constitucional, sentencia C- 341 de 2014, MP: Mauricio González Cuervo

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia de 12 de febrero de 2020, radicado: 25000-23-37-000-2016-01106-01 (24541), MP: Milton Chaves García.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia. C-830, oct. 08/2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

CONCEPTO JURÍDICO

2. El artículo 2 del Decreto –Ley 3570 de 2011, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, señala las funciones a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la de absolver las consultas que se le formulen, en concordancia con la Ley 1437 de 2011.

Es por ello, que al revisar la función correspondiente a la de absolver las consultas que se lleguen a formular en los asuntos competencia de la entidad, se deberá dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1755 del 2015, el cual establece de manera expresa, que los conceptos que se emitan por las autoridades administrativas en el marco de un derecho de petición en la modalidad consulta, NO es de obligatorio cumplimiento por quien efectúa dicha solicitud.

Sobre el asunto, la Corte Constitucional, en sentencia C-542 del 24 de mayo del 2025, al estudiar la Demanda de Inconstitucionalidad Parcial contra el artículo 25 del Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo) estableció:

“2.2.2.- El derecho de petición de consultas está consagrado en los artículos 25 a 26 del Código Contencioso Administrativo y con fundamento en él es factible acudir ante la autoridad pública para que por medio de un concepto oriente a los administrados sobre algún asunto que pueda afectarlos. Los conceptos desempeñan una función orientadora y didáctica que debe realizar la autoridad pública bajo el cumplimiento de los supuestos exigidos por la Constitución y las leyes. El contenido mismo del concepto, sin embargo, no comprometerá la responsabilidad de las entidades que lo emiten ni será tampoco de obligatorio cumplimiento. Se entiende, más bien, como una manera de mantener fluida la comunicación entre el pueblo y los administrados para absolver de manera eficiente y de acuerdo con los principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad, las dudas que puedan tener las ciudadanas y los ciudadanos y el pueblo en general sobre asuntos relacionados con la administración que puedan afectarlos. Tal como quedó plasmado en el Código Contencioso Administrativo, el derecho de petición de consulta tiene, entonces, una connotación de simple consejo, opinión o dictamen no formal de la administración cuyo propósito no es ser fuente de obligaciones ni resolver un punto objeto de litigio.

2.2.8. (...) En este orden de cosas, la Corte Constitucional realiza una distinción y sienta algunas pautas. Confirma, de acuerdo con la interpretación que de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 25 del Código Contencioso Administrativo ofrece también el Consejo de Estado, el carácter no obligatorio de las peticiones de consulta. Los conceptos no contienen, en principio, decisiones de la administración y no pueden considerarse, por consiguiente, actos administrativos. La Corte acepta la posibilidad de que en ciertos casos excepcionales los conceptos emitidos hacia el interior de la administración puedan ser vinculantes. (Sentencia de la Corte Constitucional C-487 de 1996 M. P. Antonio Barrera Carbonell).

2.3.2. (...) Lo anterior no equivale, sin embargo, a hacer responder a la entidad por el contenido de los conceptos que emite en respuesta de un derecho de petición de consultas. Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consultas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, insistimos, son orientaciones, puntos de vista, consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente. De llegar a establecerse una responsabilidad patrimonial por el contenido de tales conceptos, entonces, esto podría traer como consecuencia no solo que se rompa el canal fluido de comunicación entre el pueblo y la administración que existe y se ha consolidado en virtud del ejercicio del derecho de petición de consultas, sino que podría significar, al mismo tiempo, la ruptura del principio de legalidad y con ello una vulneración del principio de estado de derecho por cuanto se le otorgaría a cada autoridad pública el derecho de hacer una interpretación auténtica de la ley.

Por lo anterior, los conceptos emitidos por esta Cartera Ministerial podrán ser utilizados de manera orientativa, por la ciudadanía en general, así como por las demás entidades y autoridades administrativas, sin que las mismas, puedan llegar a ser de imperioso cumplimiento o les sea exigible su aplicación.

3. Para dar respuesta a los tres interrogantes planteados en este numeral, se debe tener como punto de partida lo señalado en el artículo 27 de la Ley 2387 del 2024, en relación con la vigencia de la norma expedida, la cual es expresa y clara al indicar que ésta será desde su promulgación, así mismo, derogó cualquier disposición que le sea contraria.

CONCEPTO JURÍDICO

Por lo anterior, a partir del 25 de julio del 2024, las modificaciones, adiciones y disposiciones incorporadas por la Ley 2387 del 2024, son de aplicación inmediata por parte de las distintas autoridades ambientales, teniendo en consideración que la misma no estableció régimen de transición, excepciones o reglas especiales para su aplicación, así como tampoco respecto a la culminación de los procedimientos sancionatorios ambientales iniciados con el régimen jurídico anterior⁶.

Aunado a lo expuesto, al revisar el artículo 40 de la Ley 153 de 1987, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2015⁷, en relación con las normas sustanciales y ritualidad de los procesos, estos tendrán aplicabilidad prevalente, respecto a las normas que se encontraban vigentes desde el momento en que se señala el inicio de sus efectos, realizando la salvedad respecto a los asuntos relacionados con “ *los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo*”, frente a los cuales se mantendrá la aplicación de la norma existente al momento de iniciada dicha actuación o diligencia, según corresponda.

Para finalizar, es pertinente señalar que no puede predicarse que en el ordenamiento jurídico existan dos procedimientos sancionatorios ambientales, por cuanto, con ya fue indicado renglones arriba, la Ley 2387 del 2024 modificó y adicionó la Ley 1333 del 2009 como norma especial.

El presente concepto se expide a solicitud del señor Contralor Provincial **LUIS EDUARDO VALLEJO ARAUJO** 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: 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 - OA

⁶ Corte Constitucional en Sentencia C-619 del 14 de junio 2014, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷ Ley 1564 de 2015, artículo 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1987, el cual quedará así:

"Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones. (...).