

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

		
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 1 9 9 4 7	
	Al responder por favor cítese este número 13002025E2019947	
	Fecha Radicado: 2025-06-11 15:54:00	
	Código de Verificación: e97c3	Folios: 4
Radicator: Ventanilla Minambiente		Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señora

MARIA DEL MAR HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

Manglar Abogados S.A.S.

mariadelmarhernandez@manglarabogados.com

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental. Radicado 2025E1021217

Cordial Saludo, Señora María del Mar:

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 en 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

Esta Oficina Asesora Jurídica no se ha pronunciado previamente sobre el tema específico de consulta.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

En cuanto a la suspensión y terminación anticipada dentro del proceso sancionatorio ambiental la Ley 1333 de 2009 establece lo siguiente:

(Adicionado por el artículo [10](#) de la ley [2387](#) de 2024)

“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 parágrafo del artículo 17 de la presente ley.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Dirección: Calle 37 #8 - 40, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 332 3400 - 3133463676

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 919301

CONCEPTO JURÍDICO

*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 declaren la terminación del procedimiento 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.”

III. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Teniendo en cuenta los cuestionamientos planteados en el radicado referenciado, esta Oficina procede a dar respuesta así:

1. ¿Qué se entiende por afectación ambiental en el marco de la figura de suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental?

3. ¿Cuáles son las diferencias entre los *sic* conceptos de daño y afectación ambiental en el marco de la suspensión y terminación anticipada del procedimiento ambiental sancionatorio a la luz de la aplicación de la Ley 2387 de 2024?

Inicialmente se indica que el legislador dentro del proceso sancionatorio ambiental introdujo una serie de definiciones en las que no se contempló la “*afectación ambiental*” para fijar su concepto o sentido, sin embargo, si definió lo relativo al daño ambiental entendido este como: “*Deterioro, alteración o destrucción del medio ambiente, parcial o total.*”) (art. 3 de la Ley 1333 de 2009).

De tal manera que al revisar diferentes disposiciones de la Ley sancionatoria ambiental en las que se hace alusión a la afectación ambiental se identifica que algunas de ellas refieren se refieren a daño y afectación ambiental como se indica a continuación:

CONCEPTO JURÍDICO

*“ARTÍCULO 5º. Infracciones. (...) PARÁGRAFO 4. ... las que no hayan sido emitidas para evitar el **daño o afectación ambiental...**”*

*“ARTÍCULO 40. Sanciones. (...) PARÁGRAFO 2º. Se tendrá en cuenta la magnitud del **daño o afectación ambiental, ...***

*(...) PARÁGRAFO 3. Se tendrá en cuenta la magnitud del **daño o afectación ambiental...**”*

*“ARTÍCULO 42. Mérito ejecutivo. (...) PARÁGRAFO 3. “...en que la autoridad ambiental identifique como priorizada la intervención de restauración según el estado de la **afectación y/o daño ambiental...**”*

Frente a lo expuesto es necesario tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 28 del Código Civil:

“ARTÍCULO 28. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.”

Conforme a la preceptiva transcrita, las palabras de la ley se habrán de entender según su significación común a menos que el legislador haya fijado una definición específica a un determinado termino, es así como en relación con las definiciones dadas a la palabra “Afectar” se encuentran las siguientes:

- Menoscabar, perjudicar, influir desfavorablemente.
- Producir algo un determinado efecto, generalmente negativo
- Perjudicar, producir daño
- Sinónimos: dañar, perjudicar, damnificar, estropear.

Igualmente conviene presentar lo analizado por el Consejo de Estado¹ en relación con el sentido literal de expresiones en la Ley así:

*“Con mayor razón, cuando no hay diferencia sino coincidencia entre el lenguaje usual y el legal - como sucede en el presente caso-, se reducen sustancialmente los espacios de incertidumbre y discusión en la interpretación de la norma, ya que en ese caso **no hay lugar a que las palabras de la ley puedan generar ambigüedad o diversidad de significados.**”* Negrilla Fuera de Texto

Según lo ilustrado, se concluye que el término “Afectación Ambiental” que se alude en el procedimiento sancionatorio es una equivalencia conjuntiva a lo concebido por “Daño Ambiental” definido en la Ley 1333 de 2009, por lo tanto, la referencia a la afectación ambiental no conlleva en si un concepto propio o diferenciador, por cuanto el legislador no lo introdujo expresamente en la Ley, y conforme a las reglas de interpretación de la misma, no es permisible fijarle un alcance distinto al que se expresa en las diferentes disposiciones de la Ley, por tanto, su comprensión en el marco de la suspensión y terminación anticipada corresponderá a lo descrito por daño ambiental en la citada Ley.

2. Qué se entiende por daño ambiental en el marco de la figura de suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental?

¹ Concepto Sala de Consulta C.E. 2194 de 2013 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

CONCEPTO JURÍDICO

El “Daño Ambiental” descrito en la Ley 1333 de 2009 se instituye como una circunstancia general dentro del procedimiento sancionatorio ambiental, de tal manera, que este no se contempla de una manera diferenciada para las diferentes etapas y figuras previstas en este procedimiento, por lo tanto, cuando se esté ante la valoración de una conducta que haya generado daño ambiental se deberá tener presente su definición según el artículo 3A *Ibidem*, el cual preceptúa o siguiente:

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

*Daño Ambiental: **Deterioro, alteración o destrucción del medio ambiente, parcial o total.**”* Negrilla Fuera de Texto

En este sentido, la condición para que pueda proceder la suspensión y terminación anticipada del proceso sancionatorio ambiental es que las medidas que proponga el presunto infractor estén orientadas a *“corregir y compensar la afectación o daño ambiental ocasionado”*, por lo tanto, la determinación del daño ambiental tendrá que sujetarse a lo definido por la Ley 1333 de 2009.

4. ¿Puede utilizarse la figura en casos donde sólo exista una acción u omisión que genere una transgresión normativa que no configure un daño ambiental?

La Suspensión y terminación Anticipada concebida en la modificación de la Ley 1333 de 2009 solo permite su aplicación frente a conductas respecto de las cuales se ha generado afectación o daño ambiental, y la posibilidad de presentar medidas se ocasiona solo para compensar o corregir por daños causados a los recursos naturales y el ambiente, de tal suerte que no es admisible que pueda ser ampliada esta figura de suspensión y terminación anticipada para aquellas conductas cuya infracción corresponda a la acción u omisión que origine una violación a la normativa ambiental, por lo que se ultima, que no es dable tratar de interpretar o darle un alcance distinto a esta disposición pues su literalidad, sentido y propósito no lo admite.

El presente concepto se expide a solicitud de MARIA DEL MAR HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, 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,

JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Hernán Darío Páez Gutiérrez - Abogado OAJ

Revisó: Myriam Amparo Andrade –Asesora Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ
Zamira Gómez Bello-Contratista OAJ