

**CONCEPTO JURÍDICO**

Bogotá D.C.,

	
	1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 2 3 6 3 8
	Al responder por favor cite este número <b>13002025E2023638</b>
	Fecha Radicado: <b>2025-07-10 11:19:33</b>
	Código de Verificación: <b>4d3af</b> Folios: 6
	Radicator: <b>Ventanilla Minambiente</b> Anexos: 0
	<b>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible</b>

Señor  
**MARCO ANTONIO SUÁREZ GUTIERREZ**  
Director General  
**CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA**  
notificacionesadministrativas@cvc.gov.co  
Carrera 56 No. 11-36  
Santiago de Cali – Valle del Cauca

**ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO.** Aplicación Ley 2328 de 2024 - Procedimiento sancionatorio ambiental. Radicado 2025E1024511

Teniendo en cuenta la consulta presentada mediante el radicado del asunto, se plantean 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 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 ha emitido los siguientes conceptos jurídicos relacionados con el tema objeto de consulta: 2025E1008593 del 19 de febrero del 2025; 2025E1016149 del 1 de abril del 2025; 2025E1021217.

**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.

## CONCEPTO JURÍDICO

*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.*

*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. Teniendo en cuenta que según la norma citada la suspensión se prevé para corregir y compensar daños ocasionados al medio ambiente, ¿únicamente procede la aplicación de esta figura en procesos sancionatorios iniciados por la comisión de un daño al medio ambiente y no en los iniciados por un riesgo potencial?**

## CONCEPTO JURÍDICO

### **2. Si la respuesta es sí, ¿debe concluirse que no procede la suspensión prevista en el Artículo 18A en procesos sancionatorios iniciados por un riesgo potencial de afectación, como por ejemplo el incumplimiento a una norma ambiental y/o a un acto administrativo emitido por una autoridad ambiental?**

La introducción al procedimiento sancionatorio ambiental de esta nueva figura de suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental, se fijó por el legislador como una alternativa que lograra resarcir a través de la implementación de medidas la afectación al ambiente y los recursos naturales, por tanto, a partir de la descripción literal y el propósito mismo que plantea el artículo 18A de la Ley 1333 de 2009, se extrae que la posibilidad de suspensión del proceso sancionatorio es aplicable para aquellas conductas que hayan producido un daño al ambiente y que frente al mismo puedan ser objeto de compensación.

De tal manera, es necesario dilucidar que la Ley sancionatoria ambiental contempla dos tipos de infracciones una por la vulneración al ordenamiento jurídico ambiental y otra por daño ocasionado al entorno ambiental, como así lo define el artículo 5 *ibidem*:

**“Artículo 5. Infracciones. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto Ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, las demás normas ambientales vigentes y en los actos administrativos con contenido ambiental expedidos por la autoridad ambiental competente.**

**Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.”** Negrilla Fuera de Texto

Partiendo de esta diferenciación en el contenido de la infracción de índole ambiental, y en contraste a lo descrito en el artículo 18A de la Ley 1333 de 2009, una infracción ambiental por causa de la violación de la normativa ambiental, no podría ser objeto de formular medidas de corrección o compensación, en razón a que la consecuencia de esa conducta no trasciende al entorno ambiental como un perjuicio o un deterioro, por lo que no podrían implementarse medidas que corrijan o compensen un aspecto abstracto como es el incumplimiento normativo, de suerte que la descripción de la norma solo contempla la aplicación de la suspensión y terminación del proceso sancionatorio por daño ambiental el cual es definido por el artículo 3A como: “*Deterioro, alteración o destrucción del medio ambiente, parcial o total.*”, de modo que un comportamiento no que no conlleve la alteración o perjuicio al entorno ambiental no sería susceptible e proponer medidas de compensación en el marco de la suspensión del proceso.

La exclusión del riesgo en la suspensión del proceso amerita acercarse a su contemplación normativa con el fin de conocer su contenido y alcance, es así, que, si bien la Ley 1333 de 2009 no introduce una definición sobre el mismo, es así como tanto en el artículo 4 del Decreto 3678 de 2010<sup>1</sup> y el artículo

<sup>1</sup> Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009

## CONCEPTO JURÍDICO

segundo de la Resolución 2086 de 2010<sup>2</sup> definen de la misma manera la evaluación del riesgo en estos términos:

*“Evaluación del riesgo: Es la estimación del **riesgo potencial derivado de la infracción a la normatividad ambiental o a los actos administrativos y que no se concreta en impactos ambientales.**”* Negrilla Fuera de Texto

Nótese que la concepción de “riesgo potencial”, se toma desde la infracción a la normativa ambiental expuesta anteriormente y además que la misma no se concrete en impactos ambientales, esto es, que no se haya generado afectación o daño ambiental, condición esta última, indispensable para que puedan ser procedentes la implementación de medidas que compensen al ambiente por un deterioro o perjuicio sobre el mismo.

Conforme a lo señalado, la suspensión y terminación del proceso sancionatorio ambiental solamente es aplicable para aquellas conductas que hayan ocasionado una afectación o daño ambiental como así lo preceptúa el artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 y no es extensiva dicha suspensión para los casos de infracción normativa.

**3. ¿Qué tipo de garantías son a las que refiere el artículo 18A citado? ¿pólizas de seguros, garantías bancarias, bienes inmuebles, papeles o documentos bancarios, títulos valores, deudores solidarios?**

**4. En caso de que sean admisibles todas estas modalidades de garantía, ¿cuál sería el régimen aplicable a cada una de ellas en el procedimiento sancionatorio ambiental teniendo en cuenta que su comportamiento jurídico y financiero es diferente?**

En el inciso segundo del artículo 18A de la Ley 1333 de 2009 el legislador no especifico el tipo de garantía a constituir para la suspensión del proceso sancionatorio ambiental, por lo que al no establecerse alguna categoría sobre la misma, se entiende que corresponderán aquellas que ofrezca el mercado, bancario, comercial de seguros, contractuales y otros, siempre que la misma asegure el cumplimiento de las obligaciones y costos de las medidas de compensación a implementar como lo describe el mencionado artículo.

Bajo este contexto se dejó en las autoridades ambientales determinar el tipo de garantía que cumpla con el objeto de la compensación para la suspensión del proceso sancionatorio ambiental, considerando que su constitución observe por lo menos el beneficiario de la misma, su objeto, monto y plazo y que estos aspectos guarden consonancia con la ejecución de las medidas de compensación que se propongan.

En este punto se precisa que cada tipo de garantía conlleva su propio régimen legal para su constitución y ejecución, es decir que por ejemplo las antes referidas como las bancarias, comerciales, de seguros, contractuales tienen cada una regulación específica en cuanto a sus requisitos y condiciones, de suerte

<sup>2</sup> Por el cual se adopta la metodología para la tasación de multas consagradas en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009

## CONCEPTO JURÍDICO

que la que haya sido presentada en la solicitud de suspensión del proceso le será aplicable su propio régimen, de manera que no se presentaría dificultad en su articulación al procedimiento sancionatorio ambiental por cuanto cada garantía establece su propia normativa.

**5. En caso de que el presunto investigado presente solicitud de suspensión, pero no pueda allegar en término la garantía solicitada en la ley por cuanto que no hay entidades dispuestas a expedirla, ¿se podría acceder a la solicitud de suspensión si llega a probar dicha situación? ¿cuál sería la prueba adecuada de la misma?**

Es necesario precisar que la exigencia de la garantía es exigible una vez es declarada la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental y no con su solicitud, de conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo analizado, por otra parte, la variable que se plantea no podría ser contemplada por las autoridades ambientales en razón a que tanto la garantía como el plazo para su presentación corresponden a mandatos legales que requieren de su total cumplimiento, de modo que el legislador al no introducir alternativas o situaciones excepcionales en la norma, no corresponde al operador jurídico fundar diferencias que no fueron concebidas normativamente.

**6. El incumplimiento de las medidas de corrección y compensación aceptadas ¿conlleva a levantar la suspensión y por lo tanto continuar con el proceso sancionatorio en contra del investigado? ¿O aceptar la garantía implica que se traslada la responsabilidad del investigado en la persona jurídica o privada que garantiza el cumplimiento? (Llamamiento en garantía)?**

Frente al incumplimiento de las medidas de corrección y compensación el parágrafo 2 del artículo 18A de la Ley 1333 de 2009 se indica lo siguiente:

*“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.”* Negrilla Fuera de Texto

Conforme a lo anterior, al no cumplirse con el propósito de las medidas de corrección y compensación por la afectación o daño ambiental causado procederá el levantamiento de la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental y en consecuencia la autoridad ambiental deberá continuar con el proceso sancionatorio ambiental con el fin de determinar la responsabilidad del presunto infractor.

Ahora es pertinente clarificar que la garantía constituida en razón al aseguramiento de la ejecución de las medidas de corrección y/o compensación no puede confundirse con la responsabilidad del investigado y se planteó que puedan ser asumidas por el asegurador, es decir, el objeto de la referida garantía es que con ella se soporten los costos que se van a requerir para la implementación de las medidas, por tanto esta no puede ser extensiva en que también se incluya la responsabilidad ambiental del presunto infractor, de suerte que el incumplimiento a esas acciones de compensación y/o corrección solamente deviene en la continuación del proceso sancionatorio ambiental.

### CONCEPTO JURÍDICO

**7. ¿Cómo se aplica la disposición contenida en el Parágrafo 4 en relación con infractores reincidentes? ¿Cómo se aplica en caso de que una misma persona esté siendo investigada simultáneamente por diversos procesos administrativos abiertos en diferentes momentos?**

Según lo planteado la restricción al beneficio de la terminación anticipada aplica únicamente para el proceso que haya sido declarado terminado independientemente que existan procesos de investigación sobre los cuales no se haya solicitado la suspensión o terminación anticipada del proceso, por cuanto estos continuarían su curso normal hasta el momento final que resuelve la responsabilidad ambiental.

Por otra parte, si lo que se pretende proponer es si es procedente la solicitud de terminación anticipada frente a varios procesos que se adelanten, al respecto al no haberse incluido en la referida norma excepción alguna, se entendería que aplicaría sin embargo la contabilización del término de cinco años a partir de su declaratoria impediría que nuevamente el mismo investigado pueda ser beneficiario de esta figura.

El presente concepto se expide a solicitud de MARCO ANTONIO SUÁREZ GUTIERREZ, 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 H.-Asesora Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - OAJ 