



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



Bogotá, D.C.

**MEMORANDO**  
**20161300001413**

**FECHA: 2016-05-12**

**PARA:** **EDGAR OLAYA OSPINA**  
Director Territorial Orinoquia

**DE :** **MARCELA JIMENEZ LARRARTE**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

**ASUNTO:** Concepto Jurídico sobre APLICACIÓN ART. 21 E INCISO TERCERO ART. 56 DE LA LEY 1333 DE 2009./ Proceso Sancionatorio Ambiental.

**Fuentes formales. Normativa:** Constitución Política de Colombia Art. 6, 79 y 80. Ley 1333 de 2009. Art. 10 Ley 1437 /2011. Art. 48 Ley 734 /2002. Art. 150 y Título XI Código Penal Colombiano.

Respetado Director Territorial:

Conforme a lo reglado por el Decreto 3572 de 2011, corresponde a la Oficina Asesora Jurídica, conceptuar sobre los temas relacionados con la actividad misional del organismo y velar por la unificación, actualización, difusión y aplicación de la legislación que orienta la función administrativa, siendo por ello competente para responder la inquietud presentada mediante Memorando No. 20167020000113.

**PROBLEMA JURÍDICO:**

Se solicita señalar el alcance de la función como Directores Territoriales respecto a la aplicación que se debe dar a lo señalado en la Ley 1333



Calle 74 No. 11-81 Piso 8 **Bogotá, D.C., Colombia**  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3431/32  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



de 2009 especialmente lo contemplado en el artículo 21<sup>1</sup> y el inciso tercero<sup>2</sup> del artículo 56 de la misma norma, respecto de remitir a otras autoridades, el inicio del proceso sancionatorio ambiental, y en virtud a ello se exponen los siguientes interrogantes:

- 1) En virtud de lo establecido en el artículo 21 e inciso tercero del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009 en concordancia con el procedimiento sancionatorio ambiental de PNNC, ¿Es competencia de la Dirección Territorial poner en conocimiento de los entes de control (Procuraduría y Fiscalía) todos los hechos o situaciones materia de los procesos sancionatorios ambientales que adelante la Territorial?
- 2) En caso de **no** ser todos los procesos los que deben informarse a los entes de control ¿Cuáles procesos sancionatorios ambientales son los que debe la Territorial informar a los entes de control?, ¿Cuál sería el criterio para definir qué procesos deben informarse a los entes de control y quien tendría la competencia y/o responsabilidad para definir esa clasificación?
- 3) En caso de no informar a un ente de control el proceso sancionatorio ambiental ¿Qué consecuencias legales generaría de dicho actuar?

## CONSIDERACIONES GENERALES

La ley 1333 de 2009 por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, definió el marco jurídico de la potestad sancionatoria en materia ambiental para imponer y ejecutar medidas que garanticen la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución Política, la ley y el reglamento sobre protección al medio ambiente y evitar la realización o continuación de las acciones que lo deterioran o afectan.

Ello dada la importancia del medio ambiente en nuestro ordenamiento que es calificado como un bien jurídico constitucionalmente protegido, y sobre el cual la Corte Constitucional ha considerado que en él concurren las siguientes dimensiones: *(i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho*

<sup>1</sup> ARTÍCULO 21. REMISIÓN A OTRAS AUTORIDADES. Si los hechos materia del procedimiento sancionatorio fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, la autoridad ambiental pondrá en conocimiento a las autoridades correspondientes de los hechos y acompañará copia de los documentos pertinentes. PARÁGRAFO. La existencia de un proceso penal, disciplinario o administrativo, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental"

<sup>2</sup> ARTÍCULO 56. FUNCIONES DE LOS PROCURADORES JUDICIALES AMBIENTALES Y AGRARIOS. (...) Las autoridades que adelanten procesos sancionatorios ambientales deberán comunicar a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales (...)"





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



*constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de los factores de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección<sup>3</sup>.*

Precisamente ese derecho administrativo sancionador, reconoce que los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente en la realización de sus fines (artículo 113 superior)<sup>4</sup>. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha indicado que “el ejercicio de la función pública encomendada a la administración, implica que si ésta se encuentra facultada para imponer un mandato o regular una conducta en servicio del interés público, también debe estar facultada para lograr la garantía del orden mediante la imposición de sanciones, frente al incumplimiento de tales mandatos.”<sup>5</sup>

Al establecer las etapas del proceso sancionatorio ambiental en la ley 1333 de 2009, el legislador consideró pertinente que el titular de la potestad sancionatoria pusiera en conocimiento de otras autoridades, los hechos materia del proceso sancionatorio cuando ellos fueren constitutivos de delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa, sin que ello se entienda como el deber de hacer un juicio de valor frente a responsabilidades penales, disciplinarias o de otro tipo del presunto infractor, por parte del funcionario que abrió la investigación ambiental.

De hecho, la misma norma advierte que la existencia de un proceso penal, disciplinario o administrativo, no dará lugar a la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental (Parágrafo del Art. 21. Ley 1333/2009) significando con ello que un mismo hecho puede derivar diferentes responsabilidades.

La potestad sancionatoria administrativa es una clara manifestación del *ius puniendi* del Estado. Éste comprende diversas disciplinas o especies como el derecho penal, el derecho contravencional, el derecho correccional, el derecho de juzgamiento político -impeachment- y el derecho disciplinario o correctivo de la función pública,<sup>6</sup> de tal suerte que el ejercicio del poder punitivo del Estado se manifiesta generalmente por la vía administrativa y la vía

<sup>3</sup> Sentencia C- 632de 2011

<sup>4</sup> ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines

<sup>5</sup> Sentencia SU.1010 de 2008.

<sup>6</sup> Corte Suprema de Justicia. Salvamento parcial de voto a la sentencia número 51 del 14 de abril de 1983, por los magistrados Manuel Gaona Cruz, José María Esguerra Samper, Dante Luis Fiorillo Porras, José Eduardo Gnecco Correa (adhiera), Gustavo Gómez Velásquez (con adición de salvamento), Alvaro Luna Gómez y Pedro Elías Serrano Abadía.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



judicial penal. Las distinciones entre una y otra radican en los objetivos y en los bienes jurídicos materia de protección.

*“La potestad sancionadora administrativa se diferencia cualitativamente de la potestad punitiva penal. Con la potestad punitiva penal, además de cumplirse una función preventiva, se protege “el orden social colectivo, y su aplicación persigue esencialmente (sin perjuicio de la concurrencia de otros fines difusos) un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o resocializador, en la persona del delincuente”, mientras que con la potestad administrativa sancionatoria se busca garantizar la organización y el funcionamiento de las diferentes actividades sociales<sup>7</sup>. La Corte ha resaltado que la potestad sancionadora de la administración es un medio necesario para alcanzar los objetivos que ella se ha trazado en el ejercicio de sus funciones. En efecto, “[l]a fracción de poder estatal radicada en cabeza de la administración, se manifiesta a través de una gama de competencias o potestades específicas (de mando, ejecutiva o de gestión, reglamentaria, jurisdiccional y sancionadora), que le permiten a aquella cumplir con las finalidades que le son propias”<sup>8</sup>*

En materia disciplinaria, esa potestad se traduce como la facultad para imponer i) sanciones disciplinarias para reprimir las acciones u omisiones antijurídicas en las que incurren los servidores públicos o aquellas personas que sin tener dicha calidad están habilitadas para ejercer transitoriamente funciones públicas y ii) sanciones correctivas que se aplican a los particulares que infringen las obligaciones y restricciones que se les han impuesto.<sup>9</sup>

Así las cosas, la razón de ser del **deber** de remitir la actuación administrativa sancionatoria ambiental a otras entidades es la respuesta a la necesidad de controlar desde las diferentes entidades competentes, los hechos constitutivos de alteración o degradación al medio ambiente o de otros bienes jurídicos protegidos, investigar debidamente y de ser el caso sancionar éstas conductas y propender por el restablecimiento del bien jurídicamente tutelado que resultó presuntamente afectado con la conducta del agente.

## RESPUESTA A LOS INTERROGANTES PLANTEADOS:

### 1) **En virtud de lo establecido en el artículo 21 e inciso tercero del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009 en concordancia con el procedimiento sancionatorio ambiental**

<sup>7</sup> Sentencia C-214 de 1994. En este punto, la Corte se apoyó en: Eduardo García de Enterría, Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Editorial Civitas, Madrid, 1986.

<sup>8</sup> Sentencia C 616/2002

<sup>9</sup> Cft. Sentencias SU.1010 de 2008, C-229 de 1995 y C-214 de 1994.





Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



***de PNNC, ¿Es competencia de la Dirección Territorial poner en conocimiento de los entes de control (Procuraduría y Fiscalía) todos los hechos o situaciones materia de los procesos sancionatorios ambientales que adelante la Territorial?.***

R/

El artículo 3 de la ley 1333 de 2009, contempla los principios rectores aplicables al procedimiento sancionatorio ambiental y hace remisión a los principios constitucionales y legales que rigen las actuaciones administrativas <sup>10</sup> y los principios ambientales prescritos en el artículo 1 de la Ley 99 de 1993, dentro de los cuales se registran el del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley, y como parte de esa sujeción, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a acatar las disposiciones especiales sobre el procedimiento sancionatorio ambiental, como presupuesto esencial del Estado Social y Constitucional de Derecho.

El mandato legal contenido en los artículos 21 y 56 de la Ley 1333 de 2009, es de obligatoria observancia para los titulares de la potestad sancionatoria ambiental y no hay lugar a apartarse de éste, pues como ya se advirtió, las autoridades públicas están sujetas al cumplimiento de la Constitución política y la ley.

Por tal razón, es deber de las Direcciones Territoriales dar estricto cumplimiento a estas preceptivas legales cuando se da inicio al proceso sancionatorio ambiental, cualquiera que sea el hecho generador de la investigación, sin lugar a considerar que alguno de ellos sea susceptible de sustraerse de ser comunicado a las autoridades que deban conocer de él (penales, disciplinarias u otras administrativas) en los términos de la mencionada ley.

Ello en concordancia con el deber de aplicación uniforme de la norma, descrito en el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011:

---

<sup>10</sup> Ley 1437/2011. ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.







Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



“Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos (...)”

**2) En caso de no ser todos los procesos los que deben informarse a los entes de control ¿Cuáles procesos sancionatorios ambientales son los que debe la Territorial informar a los entes de control?, ¿Cuál sería el criterio para definir que procesos deben informarse a los entes de control y quien tendría la competencia y/o responsabilidad para definir esa clasificación?**

R/

Dado el alcance en la respuesta anterior sobre el deber legal que le asiste a las autoridades ambientales de comunicar los hechos constitutivos de **delito, falta disciplinaria o de otro tipo de infracción administrativa**, a las autoridades correspondientes de los hechos es absolutamente claro que se trata de aquellos que se encuadran en esta situación y no hay lugar a aplicar ninguna excepción.

Para ello es importante acudir al contenido de los tipos penales que consagra el TÍTULO XI del Código Penal Colombiano denominado “DE LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE”, el cual enlista una serie de conductas que atentan contra el bien jurídico tutelado de los recursos naturales y del medio ambiente, como herramienta para analizar primariamente si el hecho que se investiga desde lo ambiental, puede enmarcarse en alguna de estas conductas penales y proceder a dar traslado a la Fiscalía General de la Nación, haciendo claridad que ésta es la competente para calificar la conducta del presunto infractor y la labor de Parques Nacionales únicamente se circunscribe a poner en conocimiento de la autoridad la presunta comisión de un ilícito.

Por otra parte y en cuanto a dar aviso al Ministerio Público, de conformidad con el inciso final del artículo 56 de la Ley 1333 de 2009, las autoridades que adelanten procesos sancionatorios ambientales deberán comunicar a los **Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios** los autos de apertura y terminación de los procesos sancionatorios ambientales, ya que éstos tienen la función legal de velar por el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución Política, las leyes, decretos, actos administrativos y demás actuaciones relacionadas con la protección del medio ambiente y utilización de los recursos naturales.

Esto es diferente de comunicar a la Procuraduría General de la Nación, cuando el hecho investigado que constituye posible infracción ambiental, puede devenir en falta disciplinaria y para ello, el funcionario debe apelar a las conductas descritas en el LIBRO II PARTE ESPECIAL de “LA DESCRIPCIÓN DE LAS FALTAS DISCIPLINARIAS EN PARTICULAR”, que trae la Ley 734 de 2002, para preventivamente estudiar la situación fáctica y proceder a cumplir con el deber de comunicación de



Calle 74 No. 11-81 Piso 8 **Bogotá, D.C., Colombia**  
Teléfono: 353 2400 Ext.: 3431/32  
[www.parquesnacionales.gov.co](http://www.parquesnacionales.gov.co)



Parques Nacionales Naturales de Colombia  
Oficina Asesora Jurídica



que trata el artículo 21 de la ley 1333/2009. OJO UNIFICAR FORMATO DE LETRA

Obviamente la responsabilidad de comunicar a las autoridades competentes es del funcionario sobre el cual recae la competencia de aperturar y decidir sobre el proceso sancionatorio ambiental, en este caso el Director Territorial de PNN.

**3) En caso de no informar a un ente de control el proceso sancionatorio ambiental ¿Qué consecuencias legales generaría de dicho actuar?**

R/

Cabe recordar que los servidores públicos están obligados a cumplir la Constitución y la ley y tal como lo manda la Carta Superior, los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes mientras que los servidores públicos lo son por la misma causa y por **omisión** o exlimitación en el ejercicio de sus funciones<sup>11</sup>.

Además de poder verse inmerso en investigaciones disciplinarias por incumplimiento al deber legal y al ejercicio de sus funciones<sup>12</sup>, la omisión de informar la actuación sancionatoria ambiental puede derivar en una responsabilidad penal para el servidor público<sup>13</sup>.

En los anteriores términos dejamos resuelta la consulta planteada.

Cordialmente,

**TRAMITADO VIA ORFEO**

**MARCELA JIMÉNEZ LARRARTE**  
Jefe Oficina Jurídica

Proyecto. **MAJIMENEZ**

<sup>11</sup> Artículo 6 Constitución Política de Colombia.

<sup>12</sup> Numeral 38 Artículo 48 Código Único Disciplinario Ley 734/2002: Omitir o retardar injustificadamente el ejercicio de las funciones propias de su cargo, permitiendo que se origine un riesgo grave o un deterioro de la salud humana, el medio ambiente o los recursos naturales.

<sup>13</sup> Código Penal colombiano. Art. 150.-Prevaricato por omisión. Modificado. Ley 190 de 1995, Art. 29. El servidor público que omite, retarda, rehúse o deniegue un acto propio de sus funciones, incurrirá en las penas previstas en el artículo anterior.

