

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

	1 3 0 0 2 0 2 6 E 2 0 1 0 0 5 1	
	Al responder por favor cite este número 13002026E2010051	
	Fecha Radicado: 2026-03-20 15:25:47	
	Codigo de Verificación: 0e12d	Folios: 8
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Señor

ANDRÉS FELIPE PERDOMO ZÚÑIGA

Profesional Universitario

Dirección Territorial Occidente

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ALTO MAGDALENA – CAM

aperdomo@cam.gov.co

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO. Término para el otorgamiento de permisos de ocupación de cauce y capacidad socioeconómica del infractor (persona natural). Radicado No. 2025E1060106.

Respetado señor Perdomo:

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. ASUNTO A TRATAR:

Las preguntas realizadas por el solicitante son las siguientes:

“1. Término para el otorgamiento de permisos de ocupación de cauce (transitorio y permanente):

La inquietud surge con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.7.4 del Decreto 1076 de 2015, el cual señala que:

“Las concesiones a que se refieren los artículos anteriores se otorgarán por un término no mayor de diez (10) años, salvo las destinadas a la prestación de servicios públicos o a la construcción de obras de interés público o social, que podrán ser otorgadas por períodos hasta de cincuenta (50) años.”

En este sentido, se solicita precisar si el término previsto en dicha disposición puede considerarse aplicable, por analogía o interpretación normativa, a los permisos de ocupación de cauce, tanto transitorios como permanentes, o si, por el contrario, corresponde definir un plazo distinto atendiendo la naturaleza jurídica y administrativa de esta figura.

Asimismo, se requiere determinar si resulta viable otorgar permisos de ocupación de cauce hasta por cincuenta (50) años cuando se trate de proyectos como bocatomas para acueductos o distritos de riego,

CONCEPTO JURÍDICO

cárcamos para instalación de motobombas, puentes o estructuras tipo box culvert, en tanto estas pueden considerarse obras de interés público o social.

2. *Determinación de la capacidad socioeconómica del infractor (persona natural):*

De igual manera, y en el marco de los procesos sancionatorios ambientales regulados por la Ley 1333 de 2009, se solicita orientación jurídica frente a la aplicación de la Ley 2387 de 2024, específicamente en los casos en los que el infractor (persona natural) no se encuentre registrado en la base de datos del SISBÉN ni en otros mecanismos oficiales de caracterización socioeconómica.

En tales situaciones, se requiere precisar qué procedimientos o criterios puede emplear la autoridad ambiental para determinar la capacidad de pago del infractor, con el fin de establecer el monto de la multa de acuerdo con lo previsto en la normativa ambiental y en observancia de los principios de proporcionalidad y equidad.”

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Respecto al término para el otorgamiento de permisos ambientales esta Oficina Asesora Jurídica ha emitido los conceptos:

8140-E2-2016-029767 del 9 de noviembre de 2016
8140-E2-2018-036035 del 15 de noviembre de 2018
8140-2-000074 del 17 de enero de 2020
13002024E2047377 del 27 de septiembre de 2024
13002024E2050336 del 13 de diciembre de 2024.

III. ANTECEDENTES JURIDICOS

Las normas relevantes para absolver la consulta presentada son las siguientes:

- **Decreto-Ley 2811 de 1974**, por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

“TÍTULO V

DE LOS MODOS DE ADQUIRIR DERECHO A USAR LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES DE DOMINIO

(...)

CAPÍTULO III Permisos.

CONCEPTO JURÍDICO

Artículo 55. La duración del permiso será fijada de acuerdo con la naturaleza del recurso, de su disponibilidad de la necesidad de restricciones o limitaciones para su conservación y de la cuantía y clase de las inversiones, sin exceder de diez años. Los permisos por lapsos menores de diez años serán prorrogables siempre que no sobrepasen en total, el referido máximo.

Expirado el término, deberá darse opción para que personas distintas de quien fue su titular, compitan en las diligencias propias para el otorgamiento de un nuevo permiso. (...) (subraya fuera de texto)

CAPÍTULO IV Concesiones.

“Artículo 59. Las concesiones se otorgarán en los casos expresamente previstos por la ley, y se regularán por las normas del presente capítulo, sin perjuicio de las especiales que para cada recurso se contemplan.

Artículo 60. La duración de una concesión será fijada teniendo en cuenta la naturaleza y duración de la actividad económica para cuyo ejercicio se otorga, y la necesidad de que el concesionario disponga del recurso por un tiempo suficiente para que la respectiva explotación resulte económicamente rentable y socialmente benéfica.

(...)

CAPITULO II De las concesiones. Sección I Exigibilidad y duración.

Artículo 88. Salvo disposiciones especiales, solo puede hacerse uso de las aguas en virtud de concesión.

(...)

TITULO III De la Explotación y Ocupación de los Cauces, Playas y Lechos

CAPITULO II Ocupación de cauces

Artículo 102. Quien pretenda construir obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua, deberá solicitar autorización.”

Decreto 1076 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

“Artículo 2.2.3.2.7.4. Término de las concesiones. Las concesiones a que se refieren los artículos anteriores [concesión para obtener el derecho al aprovechamiento de las aguas] se otorgarán por un término no mayor

CONCEPTO JURÍDICO

de diez (10) años, salvo las destinadas a la prestación de servicios públicos o a la construcción de obras de interés público o social, que podrán ser otorgadas por períodos hasta de cincuenta (50) años.

Artículo 2.2.3.2.12.1. Ocupación. La construcción de obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua requiere autorización, que se otorgará en las condiciones que establezca la Autoridad Ambiental competente. Igualmente se requerirá permiso cuando se trate de la ocupación permanente o transitoria de playas.”

- **Ley 99 de 1993 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”**

“ARTÍCULO 40. Sanciones. Las sanciones señaladas en este artículo se impondrán como principales o accesorias al responsable de la infracción ambiental. La autoridad ambiental competente impondrá al (los) infractor (es), de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Amonestación escrita.
2. Multas hasta por cien mil salarios mínimos mensuales legales Vigentes (100.000 Salario Mínimo Mensual Legal Vigente).
3. Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio.
4. Revocatorio o caducidad de licencia ambiental, autorización, concesión, permiso o registro.
5. Demolición de obra a costa del infractor.
6. Decomiso definitivo de especímenes, especies silvestres exóticas, productos y subproductos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.
7. Restitución de especímenes de especies de flora y fauna silvestres o acuática.

PARÁGRAFO 1º. La imposición de una o varias de las sanciones aquí señaladas no exime al Infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o los ecosistemas afectados. Estas sanciones se aplicarán sin perjuicio de las acciones civiles, penales, fiscales y disciplinarias a que hubiere lugar.

PARÁGRAFO 2º. El Gobierno Nacional definirá mediante reglamento los criterios para la imposición de las sanciones de que trata el presente artículo, definiendo atenuantes y agravantes contemplados en la Ley. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño o afectación ambiental, y las capacidades socioeconómicas del infractor sea persona natural o jurídica, de acuerdo con lo establecido en el presente artículo.

CONCEPTO JURÍDICO

PARÁGRAFO 3. *Se tendrá en cuenta la magnitud del daño o afectación ambiental, las capacidades socioeconómicas del infractor sea persona natural o jurídica, en caso de que la multa quede como sanción deberá imponerse siempre acompañada de una o varias de las otras sanciones mencionadas en el presente artículo de acuerdo con lo considerado por la autoridad ambiental competente.*

En todo caso, cuando la autoridad ambiental decida imponer una multa como sanción, sin una sanción adicional, deberá justificarlo técnicamente.” (Subrayado y negrilla fuera del texto)

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

La primera pregunta del solicitante se centra en conocer el término por el cual se puede otorgar un permiso de ocupación de cauce y si le es aplicable lo dispuesto en el artículo 2.2.3.2.7.4 del Decreto 1076 de 2015.

Respuesta:

El Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974 en su Título V contempla los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales, siendo uno de ellos los permisos, que se encuentran regulados en el capítulo III, dentro de este capítulo encontramos el artículo 55 que señala que los permisos podrán otorgarse con una duración que dependerá de la naturaleza del recurso, de su disponibilidad, de la necesidad de restricciones o limitaciones para su conservación y de la cuantía y clase de las inversiones, sin que pueda exceder de diez (10) años y contempla la posibilidad de conceder su prórroga cuando se ha otorgado por lapsos menores de diez (10) años siempre que no sobrepasen dicho término.

Por otro lado, tenemos que dentro del mismo Libro II y Título V del Decreto-Ley 2811 de 1974, se encuentra el capítulo IV que contempla otro de los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales, las concesiones, dentro de este capítulo encontramos los artículos 59 y 60 que señalan que se otorgará concesión en los casos señalados en la ley y que la duración de la concesión dependerá de la naturaleza y duración de la actividad económica para cuyo ejercicio se otorga, y la necesidad de que el concesionario disponga del recurso por un tiempo suficiente para que la respectiva explotación resulte económicamente rentable y socialmente benéfica.

De acuerdo con lo anterior, debe existir una ley que señale que el derecho al uso de determinado recurso natural se otorgará mediante concesión, como ocurre expresamente en el artículo 88 ibidem que señala que salvo disposiciones especiales solo podrá hacerse uso de aguas no marítimas en virtud de concesión, situación diferente ocurre con la ocupación de cauce, ya sea transitoria o permanente, en cuyo caso el artículo 102 ibidem y el artículo 2.2.3.2.12.1. del Decreto 1076 de 2015, hablan de una autorización, de un permiso.

De tal manera, que las normas de las concesiones no aplicarán a los permisos de ocupación de cauce, entre otras, el artículo 2.2.3.2.7.4 ibidem que trata sobre la concesión para obtener el derecho al aprovechamiento de las aguas.

Se reitera que, para el caso de los permisos, entre estos, los de ocupación de cauce, se deberá aplicar lo dispuesto en el artículo 55 del Decreto-Ley 2811 de 1974, que señala que se podrán otorgar por un lapso que no podrá exceder de diez (10) años y contempla la posibilidad de que sean prorrogados cuando son

CONCEPTO JURÍDICO

otorgados por lapsos menores siempre que no sobrepasen dicho término, vencido el término de diez (10) años se debe otorgar un nuevo permiso tal como lo dispone el inciso 2 del artículo 55 en mención.

En consecuencia, el permiso de ocupación de cauce cuando se trata de proyectos como bocatomas para acueductos o distritos de riego, cárcamos para instalación de motobombas, puentes o estructuras tipo box culvert sólo podrán otorgarse por el término máximo de diez años incluidas sus prorrogas.

En cuanto a la segunda pregunta planteada que se centra en determinar la capacidad económica de un infractor en el marco de los procesos sancionatorios ambientales regulados por la Ley 1333 de 2009.

Respuesta:

En el marco de los procesos sancionatorios ambientales regulados por la Ley 1333 de 2009, la determinación de la multa debe atender, entre otros criterios, a la capacidad socioeconómica del infractor, como manifestación concreta de los principios de proporcionalidad, razonabilidad y equidad que rigen el ejercicio de la potestad sancionatoria administrativa.

La Ley 2387 de 2024, al introducir ajustes al régimen sancionatorio ambiental, refuerza la necesidad de que las autoridades ambientales valoren de manera diferenciada la situación económica del infractor, particularmente cuando se trate de personas naturales. No obstante, dicha ley no condiciona ni supedita la determinación de la capacidad socioeconómica a la existencia exclusiva de un registro en el SISBÉN u otros sistemas oficiales de caracterización socioeconómica.

En consecuencia, la ausencia del infractor en bases de datos como el SISBÉN no impide ni paraliza la imposición de la sanción, ni exonera a la autoridad ambiental de su deber de individualizarla adecuadamente. En estos eventos, la autoridad cuenta con un margen de apreciación administrativa que debe ejercerse de manera motivada, objetiva y verificable, acudiendo a otros medios probatorios legalmente admisibles.

Es así que, ante la inexistencia de información en registros oficiales, la autoridad ambiental podrá emplear, de manera concurrente o subsidiaria, los siguientes criterios y herramientas:

Información suministrada por el propio infractor, mediante requerimientos formales dentro del procedimiento sancionatorio, tales como:

- Declaraciones juramentadas sobre ingresos, actividad económica u ocupación.
- Certificaciones laborales o constancias de ingresos.
- Manifestaciones sobre la destinación del bien o actividad generadora de la infracción.
- Análisis del contexto fáctico de la infracción, incluyendo:
- El tipo de actividad desarrollada (subsistencia, comercial, productiva o lucrativa).

CONCEPTO JURÍDICO

- El uso del recurso natural afectado (doméstico, comunitario, agropecuario, industrial).
- La escala y permanencia de la conducta infractora.

Valoración de indicios económicos, tales como:

- Titularidad o posesión de bienes asociados a la actividad sancionada.
- Existencia de infraestructura, maquinaria o equipos empleados en la conducta.
- Capacidad técnica y organizativa evidenciada en la ejecución de la actividad.
- Consulta de otras fuentes de información pública, cuando sea pertinente, como registros catastrales, mercantiles, tributarios o administrativos, siempre respetando el debido proceso y las normas de protección de datos personales.

Por otro lado, debe precisarse que la determinación de la capacidad socioeconómica no exige certeza absoluta, sino una valoración razonable y motivada, construida a partir de los elementos probatorios disponibles en el expediente.

La autoridad ambiental deberá dejar expresamente constancia en el acto administrativo sancionatorio de las siguientes circunstancias: i) las gestiones realizadas para obtener información socioeconómica; ii) las razones por las cuales no fue posible consultar bases oficiales como el SISBÉN; iii) los criterios alternativos empleados para estimar la capacidad socioeconómica del infractor; y iv) la relación entre dicha estimación y el monto final de la multa impuesta.

Lo anterior resulta indispensable para garantizar la validez del acto administrativo, evitar decisiones arbitrarias y permitir el ejercicio efectivo de los recursos y acciones previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA.

En conclusión, cuando el infractor persona natural no se encuentre registrado en el SISBÉN ni en otros mecanismos oficiales de caracterización socioeconómica, la autoridad ambiental conserva la competencia y el deber de determinar su capacidad de socioeconómica, mediante un análisis probatorio integral, flexible y motivado, que permita fijar la multa en condiciones de proporcionalidad y equidad, conforme a lo dispuesto en la Ley 1333 de 2009, la Ley 2387 de 2024 y los principios generales del derecho administrativo sancionador.

V. CONCLUSIONES

El término por el cual se puede otorgar un permiso de ocupación de cauce no podrá exceder un plazo de diez (10) años, el cual podrá ser prorrogado cuando es otorgado por lapsos menores siempre que no



CONCEPTO JURÍDICO

sobrepasen dicho término, vencido este término se debe otorgar un nuevo permiso, esto de acuerdo con lo establecido en el artículo 55 Decreto-Ley 2811 de 1974.

En marco de un proceso sancionatorio ambiental el infractor “persona natural” que no se encuentre registrado en el SISBÉN ni en otros mecanismos oficiales de caracterización socioeconómica, la autoridad ambiental puede y debe determinar su capacidad socioeconómica acudiendo a criterios alternativos, razonables y debidamente motivados. Esta actuación es compatible con la Ley 1333 de 2009 y la Ley 2387 de 2024, y constituye una aplicación directa de los principios de proporcionalidad, equidad y debido proceso que gobiernan el derecho administrativo sancionador ambiental.

El presente concepto se expide a solicitud de Andrés Felipe Perdomo Zúñiga, Corporación Autónoma Regional Del Alto Magdalena – CAM, 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,

LAURA CAMILA RAMOS DÍAZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Jenny Marisel Moreno Arenas – Profesional Especializado OAJ
Alejandra Fernanda González Roa -Asesora Grupo Conceptos en Normativa en Biodiversidad OAJ
Revisó: Emma Judith Salamanca – Asesora OAJ
Mónica María Muñoz Buitrago – Coordinadora Grupo Conceptos en Normativa en Biodiversidad OAJ