


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

	Al responder por favor cítese este número 13002022E2021256	
	Fecha Radicado: 2022-12-02 19:04:52	
	Código de Verificación: b16dc	Folios: 7
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Bogotá D.C.,

Doctora
LEIDY KATHERINE CUENCA RAMIREZ
leidy.cuenca@cortolima.gov.co

ASUNTO: Concepto jurídico sobre aplicación de artículo 49 de la ley 1955 de 2019 en tasación de sanción ambiental reglada por la resolución 2086 de 2010. radicado No. 2022e1041760 de 2022

Respetada Doctora Cuenca:

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


Una vez revisado el sistema de Gestión documental del Ministerio, se encontró que a la fecha este es el primer concepto que se emite por parte de esta oficina.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

El asunto consultado se centra en la aplicación jurídica de los preceptos del artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 en el proceso sancionatorio ambiental, involucrando la interpretación normativa de las siguientes disposiciones legales que refieren:

LEY 1955 DE 2019 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.”*

ARTÍCULO 49. CÁLCULO DE VALORES EN UVT. A partir del 1 de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario - UVT. En adelante, las actualizaciones de estos valores también se harán con base en el valor de la UVT vigente.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

PARÁGRAFO. Los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, que se encuentren ejecutoriados con anterioridad al 1 de enero de 2020 se mantendrán determinados en SMMLV.

(Reglamentado por el Decreto [1094](#) de 2020)

LEY 1333 DE 2009 “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. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a los que se refiere el artículo [66](#) de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos que trata el artículo [13](#) de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, de acuerdo con la gravedad de la infracción mediante resolución motivada, alguna o algunas de las siguientes sanciones:

1. Multas diarias hasta por cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

(...)

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. Se tendrá en cuenta la magnitud del daño ambiental y las condiciones socioeconómicas del infractor.

DECRETO 3678 DE 2010 “*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 y se toman otras determinaciones.*”

Artículo 3º. Motivación del proceso de individualización de la sanción. Todo acto administrativo que imponga una sanción deberá tener como fundamento el informe técnico en el que se determinen claramente los motivos de tiempo, modo y lugar que darán lugar a la sanción, detallando los grados de afectación ambiental, las circunstancias agravantes y/o atenuantes y la capacidad socioeconómica del infractor, de forma que pueda determinarse la debida aplicación de los criterios a que se refiere el presente reglamento.

Así mismo y en el evento en que la infracción haya generado daño ambiental, el informe técnico deberá indicar las características del daño causado por la infracción.


Artículo 4º. Multas. Las multas se impondrán por parte de las autoridades ambientales cuando se cometan infracciones en materia ambiental, en los términos del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, y con base en los siguientes criterios:

B: Beneficio ilícito

α: Factor de temporalidad

i: Grado de afectación ambiental y/o evaluación del riesgo

A: Circunstancias agravantes y atenuantes

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Ca: Costos asociados

Cs: Capacidad socioeconómica del infractor

Donde:

Beneficio ilícito: Consiste en la ganancia o beneficio que obtiene el infractor. Este beneficio puede estar constituido por ingresos directos, costos evitados o ahorros de retrasos.

El beneficio ilícito se obtiene de relacionar la ganancia o beneficio producto de la infracción con la probabilidad de ser detectado.

Factor de temporalidad: Es el factor que considera la duración de la infracción ambiental, identificando si esta se presenta de manera instantánea o continua en el tiempo.

En aquellos casos en donde la autoridad ambiental no pueda determinar la fecha de inicio y de finalización de la infracción, se considerará dicha infracción como un hecho instantáneo.

Grado de afectación ambiental: Es la medida cualitativa del impacto a partir del grado de incidencia de la alteración producida y de sus efectos.

Se obtiene a partir de la valoración de la intensidad, la extensión, la persistencia, la recuperabilidad y la reversibilidad de la afectación ambiental, las cuales determinarán la importancia de la misma.

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.

Circunstancias atenuantes y agravantes: Las circunstancias atenuantes y agravantes son factores que están asociados al comportamiento del infractor, al grado de afectación del medio ambiente o del área, de acuerdo a su importancia ecológica o al valor de la especie afectada, las cuales se encuentran señaladas de manera taxativa en los artículos 6° y 7° de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009.


Costos asociados: La variable costos asociados, corresponde a aquellas erogaciones en las cuales incurre la autoridad ambiental durante el proceso sancionatorio y que son responsabilidad del infractor en los casos en que establece la ley. Estos costos son diferentes a aquellos que le son atribuibles a la autoridad ambiental en ejercicio de la función policiva que le establece la Ley 1333 de 2009.

Capacidad socioeconómica del infractor: Es el conjunto de cualidades y condiciones de una persona natural o jurídica que permiten establecer su capacidad de asumir una sanción pecuniaria.

(...)

Artículo 11. Metodología para la tasación de multas. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, deberá elaborar y adoptar una metodología a través de la cual se desarrollen los criterios para la tasación de las multas, los cuales servirán a las autoridades ambientales para la imposición de dichas sanciones.

RESOLUCIÓN 2086 DE 2010 *“Por la 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 y se toman otras determinaciones”.*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

Artículo 1º. Objeto. La presente resolución tiene por objeto establecer la metodología para la tasación de las multas consagradas en el numeral 1º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, la cual deberá ser aplicada por todas las autoridades ambientales.

Artículo 4º. Multas. Para la tasación de las multas, las autoridades ambientales deberán tomar como referencia los criterios contenidos en el artículo 4º de la presente resolución y la aplicación de la siguiente modelación matemática. (...)

Artículo 12º. Manual Conceptual y Procedimental. Este Ministerio adoptará y difundirá un Manual Conceptual y Procedimental de la Metodología para el Cálculo de Multas por Infracción a la Normativa Ambiental, el cual se constituirá en una guía para la imposición de multas por parte de las autoridades ambientales en ejercicio de la función policiva contenida en la Ley 1333 de 2009.

El manual en comento podrá ser consultado en la página Web del Ministerio.”

III. ASUNTO A TRATAR:

Mediante radicación **2022E1041760** de **2022**, se consulta a este despacho sobre:


De conformidad con la jornada de capacitación en Proceso Sancionatorio Ambiental (Tasación de Multas) realizada de forma virtual el día 20/10/2022, surgieron las siguientes inquietudes relacionadas al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV) que debe ser empleado en el cálculo de multas ambientales:

1. Para establecer el valor del SMMLV se tiene en cuenta aquel que se encuentre fijado para el año en el que se identifica la infracción ambiental, en este sentido, ¿es posible tomar como referente el año de emisión del acto administrativo en el que se formula el pliego de cargos, en el entendido que, a través de este documento se encuentra plenamente identificada la conducta irregular y el presunto infractor, ó se debe tomar la fecha del informe técnico a través del cual se documentó la infracción, como es debido tomar el año de referencia para aplicar este SMMLV?
2. Teniendo en cuenta que de acuerdo con la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, El congreso de Colombia determinó en la subsección 2, el Artículo 49º lo siguiente:

“Artículo 49º: CÁLCULO DE VALORES EN UVT. A partir del 1 de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario UVT. En adelante, las actualizaciones de estos valores también se harán con base en el valor de la UVT vigente.

PARÁGRAFO. Los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, que se encuentren ejecutoriados con anterioridad al 1 de enero de 2020 se mantendrán determinados en SMMLV. (Reglamentado por el Decreto 1094 de 2020).

(...)

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

En relación a lo anterior, ¿es correcta esta forma de cálculo o cual es la directriz del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la aplicación de este cálculo en términos de UVT?

Por su parte, para los procesos sancionatorios en los que fue identificada infracción ambiental antes del 01 de enero de 2020, año en el cual se emitió la Ley 1955 de 2019, ¿debe emplearse la UVT del año de la infracción ó se realiza el cálculo en pasos para esos años teniendo en cuenta que esta norma rige es a partir del año 2020?"

En razón a lo anterior, se realizó consulta a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) sobre la forma de cálculo de la importancia de la Afectación y Riesgo en términos de UVT, quienes indicaron la siguiente fórmula mediante radicado 2022065873-2-000 del 06 de abril de 2022:

“Para el cálculo de la multa se utiliza la constante resultante de determinar el equivalente de UVT en SMMLV del 01 de enero de 2020, por el valor de la UVT del año en que se determina la sanción, como se expresa a continuación:

SMMLV 1 ENERO 2020= \$877.803

UVT ENERO 2020= \$35.607 (Resolución 84 del 28 de noviembre de 2019 -DIAN)

1SMMLV = x UVT

$x = 1SMMLV (2020) / UVT (2020)$

$x = \$877.803 / \35.607


$R = 11.03 * ((\$877.803 / \$35.607) * UVT(\text{Año de la sanción})) * r (\text{Para riesgo ambiental}) + 22.06 * ((\$877.803 / \$35.607) * UVT(\text{Año de la sanción})) * I (\text{Para afectación ambiental})"$

(...)"

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

FRENTE AL PRIMER INTERROGANTE:

Procede el despacho a conceptuar sobre lo consultado en el punto primero, en el sentido de indicar, que partiendo de lo establecido en la metodología para realizar el cálculo de la sanción a imponer, se colige que en la fórmula matemática se debe tener en cuenta el salario mínimo vigente del momento en que se identificó la infracción, es decir, el que se encuentra en el concepto técnico que desarrolle las variables de la metodología y que establezca el valor de la sanción a imponer, esto por cuanto el salario mínimo de acuerdo con la metodología forma parte de una variable que convierte en pesos un impacto, que al estar incluido dentro de la matriz de impacto, efectúa el cálculo del impacto al momento de ocurrir el mismo, en consecuencia, tenemos que se trata de una variable directa por estar en multiplicación directa con otra variable dentro de un paréntesis.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

FRENTE AL SEGUNDO INTERROGANTE:


De si ¿es correcta esta forma de cálculo o cual es la directriz del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la aplicación de este cálculo en términos de UVT?

Tenemos que el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 no aplica de forma directa dentro de la metodología establecida para el cálculo de la sanción económica de multa contenida en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, por cuanto dicha metodología fue calculada junto con múltiples variables que miden impactos, capacidad socioeconomía y demás, y dan como resultado la sanción en pesos que después se convierten a salarios mínimos para dar cumplimiento al precepto legal del numeral primero aludido.

En este sentido, tenemos que al momento de diseñarse la metodología matemática para el cálculo de las sanciones, se tuvo en cuenta diferentes variables dentro de las que se encuentran el salario mínimo y la UVT, sin que alguna de estas fuera el eje central del cálculo de la sanción, ya que por ley y reglamentos los elementos o factores a tener en cuenta son otros y el salario mínimo y UVT tan solo son algunas de las variables a considerar en la definición de algunos de los criterios de ley para que la sanción a imponer se encuentre proporcionada a los hechos que sirvieron de causa.

Así las cosas, al momento de diseñarse la metodología matemática para establecer el cálculo de la sanción económica, se partió de que la naturaleza jurídica del salario mínimo es diferente de la de las UVT, y por esta razón formaron parte en la fórmula matemática de variables diferentes que definen criterios distintos dentro de la misma metodología adoptada a través de la Resolución 2086 de 2010, siendo importante resaltar que en este momento no es dable matemáticamente hablando reemplazar un criterio por el otro, sencillamente porque el diseño de la metodología no lo permite, no se pueden aplicar los mismos frente a la temporalidad de la sanción, frente a conductas que no se encuentren sancionadas que se ejecutaron antes del año 2020, debido no sólo a que tienen naturalezas jurídicas completamente diferentes, sino a que las mismas se calculan distinto, comprenden conceptos disímiles y por ende definen y atienden situaciones diferentes, por esta razón, los diseñadores y consultores que crearon la metodología nunca lo contemplaron de esta forma, y de llegarse a reemplazar el salario mínimo por la UVT en las variables del cálculo, se corre un alto riesgo no solo de variar los criterios de proporcionalidad que se debe observar en la sanción a imponer, sino que afecta principios de confianza legítima y principio debido proceso del investigado, entre otros, haciendo más gravosa la situación del mismo.

Por estas razones, los preceptos del artículo 49 de la ley 1955 de 2019, se aplicaran únicamente al momento de la imposición de las sanciones económicas dentro de los procesos sancionatorios ambientales, luego de obtenerse el resultado del desarrollo de la metodología adoptada a través de la Resolución 2086 de 2010, realizando la correspondiente equivalencia y actualización de pesos a Unidades de Valor Tributario UVT, Vigentes.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	CONCEPTO JURÍDICO	 Sistema Integrado de Gestión
	Proceso: Gestión jurídica	
Versión: 1	Vigencia: 30/11/2022	Código: F-A-GJR-10

V. CONCLUSIONES

Frente al interrogante del salario mínimo a aplicar al momento de despejar la fórmula matemática que determina el valor a imponer como sanción de multa, se debe emplear el salario del momento de la infracción por cuanto es una variable directa que traduce en términos económicos los impactos que se están calculando en la misma época.

Frente a la aplicación directa de las unidades variables tributarias UVT como remplazo del salario mínimo en los apartes en que se cita el mismo para realizar el cálculo de la sanción, esto no es posible en el momento del desarrollo de la metodología adoptada mediante resolución 2086 de 2010 y su aplicación únicamente se realiza cuando ya se tiene el valor de la sanción en pesos llevando a cabo la respectiva equivalencia a UVT vigentes.

El presente concepto se expide 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,



ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Gerardo José Rugeles Plata – Contratista OAJ

Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández – Coordinadora /Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ

