




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 cite este número 13002024E2020277	
	Fecha Radicado: 2024-06-06 22:30:13	
	Codigo de Verificación: f82ee	Folios: 5
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 1
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Bogotá D.C.,

Señor(a)

Ciudadano (a)

Correo: marianavelasquez2114@gmail.com

Ciudad

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO. Aplicación de la Unidad de Valor Tributario (UVT) establecido en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, para la tasación de multas ambientales conforme a la Resolución 2086 de 2010. Radicado interno No. 2024E1021596 de fecha 02 de mayo de 2024.

Respetada:

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 revisados los pronunciamientos emitidos con anterioridad por la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentra el concepto emitido mediante Radicado No. 13002022E2021256 del 02 de diciembre de 2022, relacionados con la temática consultada.


II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

- **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.

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

- **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

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.

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

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”.*

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

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

$$\text{Multa} = B + [(a * i)^*(1 + A) + Ca]*Cs$$

(...)

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 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:

La ciudadana en uso del artículo 14 del CPACA, solicitó a este Ministerio, la emisión de un concepto en relación con las siguientes preguntas:

“(...) ¿Durante la vigencia del artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, esta disposición resultaba aplicable a la metodología para la tasación de multas ambientales que establece la Resolución 2086 de 2010?,

¿esta disposición podía aplicarse en el cálculo del valor monetario del riesgo y tasarse este con un valor diferente al correspondiente al salario mínimo mensual legal vigente del año correspondiente a la infracción? (...).”

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS


Para hacer una breve introducción con relación a la consulta recibida, este concepto se centrará en: i) sobre la aplicación del artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 para la tasación de multas ambientales conforme a la Resolución 2086 de 2010

- i) Sobre la aplicación del artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 para la tasación de multas ambientales conforme a la Resolución 2086 de 2010.

De acuerdo con las normas reseñadas en el acápite anterior y el concepto emitido por esta Oficina mediante Radicado No. 13002022E2021256 del 02 de diciembre de 2022 (se adjunta copia), para el caso concreto se considera que el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 **NO resulta aplicable dentro de la metodología establecida para el cálculo de la sanción económica de multa contenida en el numeral 1º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009**, por cuanto dicha metodología fue calculada con múltiples variables como impacto, capacidad socioeconomía, entre otros, que dan como resultado la imposición de la sanción en pesos para que con posterioridad, sea convertida a salarios mínimos, de conformidad con lo establecido en el numeral primero aludido.

En otras palabras, como primera medida se debe concluir que, *“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; 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. (...) Por estas razones, los preceptos del artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, se aplicarán 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 (...).*”

Entonces, a su interrogante de: *¿Durante la vigencia del artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, esta disposición resultaba aplicable a la metodología para la tasación de multas ambientales que establece la Resolución 2086 de 2010? Y ¿esta*

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

*disposición podía aplicarse en el cálculo del valor monetario del riesgo y tasarse este con un valor diferente al correspondiente al salario mínimo mensual legal vigente del año correspondiente a la infracción?; al respecto es claro que la aplicación de la Unidad de Valor Tributario (UVT) establecida en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, resultaba adaptable durante su vigencia para la tasación de multas ambientales conforme a la Resolución 2086 de 2010, en el entendido que **se aplicaba únicamente al momento de imponerse la sanción, esto es, luego de ejecutarse la metodología adoptada en la Resolución 2086 de 2010, cuando se tiene como resultado el valor de la sanción en pesos para con posterioridad, llevar a cabo la respectiva equivalencia a UVT vigentes.***


V. CONCLUSIONES

De lo expuesto en el presente documento se puede concluir lo siguiente:

La aplicación de la Unidad de Valor Tributario (UVT) establecida en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, resultaba adaptable durante su vigencia para la tasación de multas ambientales, conforme a la Resolución 2086 de 2010, en el entendido que se aplicaba únicamente al momento de imponerse la sanción, esto es, luego de ejecutarse la metodología aprobada en la Resolución 2086 de 2010, cuando se tiene como resultado el valor de la sanción en pesos para con posterioridad, llevar a cabo la respectiva equivalencia a UVT vigentes.

El presente concepto se expide a solicitud de la ciudadana, 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: Paola Andrea Yáñez Quintero – Abogada Contratista Grupo Conceptos OAJ
Revisó: Myriam Amparo Andrade Hernández - Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OAJ