

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

Bogotá D.C,

Señora
MARÍA FERNANDA ORTIZ CASTILLO
 Carrera 53 A # 57 A 63
 mafe92_12@hotmail.com
 Itagüí - Antioquia

		
	Al responder por favor citese este número 13002024E2044799	
	Fecha Radicado: 2024-11-13 16:51:48	Folios: 9
	Código de Verificación: 3b36f	Anexos: 0
	Radicador: Ventanilla Minambiente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

ASUNTO: Respuesta solicitud Concepto Jurídico inquietudes sobre la implementación de la Ley 2387 de 2024 - Radicado No. 2024E1039920 del 6 de agosto del 2024.

Respetada señora Ortiz:

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 la Ley 99 de 1993, el Decreto-Ley 3570 de 2011 modificado por el Decreto 1682 de 2017, el artículo 28 de 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:

En consideración a la petición descrita se proceda a emitir concepto jurídico respecto a lo siguiente:

“....solicito se me indique lo siguiente como entidad competente del tema:

“1. El artículo 11 de la Ley 2387 de 2024, versa sobre la confesión del presunto infractor:

- 1.1. ¿Qué requisitos específicos debe cumplir una confesión para ser considerada válida según la Ley 2387 de 2024?*
- 1.2. ¿Cómo se determina el porcentaje de beneficio por confesar los hechos según la Metodología de Cálculo de Tasación de Multas Ambientales? ¿Podría proporcionar un ejemplo de cálculo?*
- 1.3. ¿Está prevista la posibilidad de modificaciones en la metodología de cálculo de tasación de multas ambientales?*
- 1.4. Si la respuesta anterior es afirmativa, ¿cuál es el plazo estimado para la implementación de estas modificaciones?*

2. El artículo 12 de la Ley 2387 de 2024 adicionó el parágrafo 2 sobre las causales de agravación en materia ambiental:

- 2.1. En caso de que una persona jurídica sea sancionada, ¿quedará en el registro RUIA y será catalogado como reincidente en relaciones o estructuras contractuales futuras o sociedades estructuralmente distintas?*
- 2.2. Si una persona jurídica es considerada reincidente, ¿cómo se aplica este criterio a estructuras societarias actuales que no contemplaban la reincidencia según la norma anterior?*

3. El artículo 18 de la Ley 1333 de 2009 versa sobre el procedimiento sancionatorio ambiental en sí mismo:

3.1. ¿Cómo se aplican las modificaciones introducidas por la Ley 2387 de 2024 a los procedimientos sancionatorios ambientales en curso?

3.2. A los procesos sancionatorios que estén en curso en las autoridades ambientales competentes, les aplican los cambios de la Ley 2387 de 2024, ¿Se permite la suspensión o terminación anticipada por corrección o compensación ambiental?

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

4. El artículo 10 de la Ley 2387 de 2024 adicionó la terminación anticipada por corrección y/o compensación:

- 4.1. ¿Cuál es el procedimiento o formalidad para solicitar el acceso a dicha figura?
- 4.2. ¿Qué mecanismos de evaluación, control y seguimiento ambiental se emplearán para verificar las medidas aprobadas para la suspensión?
- 4.3. ¿Existen lineamientos específicos para constituir la garantía que ampare el cumplimiento de las obligaciones y los costos de las medidas de corrección y compensación?
- 4.4. El registro de la terminación anticipada en el RIUA ¿Se considera como reincidencia para otros casos?
- 4.5. De acuerdo con el parágrafo 4 del artículo 10, ¿hay alguna restricción para solicitar la terminación anticipada por corrección y/o compensación?

5. El artículo 15 de la Ley 2387 de 2024 adiciona el artículo 9A a la Ley 133 de 2009(sic).

5.1. En caso de incurrir en cualquier causal de disolución, de acuerdo a las normas de liquidación y demás que regulan el tema, ¿cómo se realiza la graduación del crédito derivado de la presunta obligación ambiental en el proceso sancionatorio?

6. ¿Cómo se armoniza la metodología de cálculo de multas ambientales con las disposiciones de la Ley 2387 de 2024?"

II. CONCEPTOS EMITIDOS POR LA OAJ

Teniendo en cuenta la reciente expedición de la Ley 2387 de 2024 por la cual se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental contenido en la Ley 1333 de 2009, al momento no se han expedido conceptos jurídicos sobre su aplicación.

III. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Conforme a los cuestionamientos planteados por la peticionaria, se procederá a realizar el análisis de cada uno de ellos con sus respectivos ítems.

1. Confesión

1.1. Con relación a este medio de prueba, se debe tener como punto de partida lo que ha señalado la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, Sentencia STC21575-2017 del 15 de diciembre de 2017¹, Magistrado Ponente Luis Armando Tolosa Villabona, la cual definió la confesión como:

"(...) el medio de prueba y acto de voluntad "consiste en la manifestación que hace una parte sobre hechos que pueden producirle consecuencias jurídicas adversas o que favorezcan a la parte contraria"; confesar, pues, es "reconocer como verdadero un hecho o un acto de índole suficiente para producir contra el que lo admite consecuencias jurídicas", certeza que puede predicarse tanto de los hechos trasuntados como fundamento de la demanda o como basamento de las excepciones propuestas" (...)".

Teniendo clara la definición que ha dado la Corte Suprema de Justicia en su línea jurisprudencial de la confesión, el artículo 11 de la Ley 2387 de 2024, al respecto indica lo siguiente:

"ARTÍCULO 11. De la Confesión. La confesión del presunto infractor deberá valorarse según el artículo 191 y aplicables del Código General del Proceso. El presunto infractor que confiese tendrá una reducción del 30% del monto de la multa, únicamente, si fuere antes del inicio del proceso sancionatorio ambiental, y una reducción de un 15% si fuere antes de que la Autoridad profiera el auto de formulación de cargos". (Subrayado fuera del texto original)

¹ Sobre la confesión como acto de la voluntad, véanse: CSJ. SC. Sentencias de 9 de marzo de 1949 y de 12 de noviembre de 1954.

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 revisar la disposición normativa antes transcrita, se tiene que la citada Ley, introdujo modificaciones en el proceso sancionatorio ambiental en cuanto a la figura de la confesión, estableciendo que respecto a esta se aplicarán las reglas y requisitos establecidos en el artículo 191 del Código General del Proceso, para valorar la confesión dada por el presunto infractor, así como establece las consecuencias o efectos jurídicos sobre la multa como sanción, producto de la confesión realizada dependiendo la etapa del proceso sancionatorio.

Es decir, en el artículo 11 de la Ley 2387 de 2024, el legislador determinó de manera expresa una remisión al Código General del Proceso, por lo cual, en este punto, para dar respuesta al interrogante presentado se debe acudir al contenido del artículo 191 del C.G.P:

“Artículo 191. Requisitos de la confesión. La confesión requiere:

1. Que el confesante tenga capacidad para hacerla y poder dispositivo sobre el derecho que resulte de lo confesado.
 2. Que verse sobre hechos que produzcan consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezcan a la parte contraria.
 3. Que recaiga sobre hechos respecto de los cuales la ley no exija otro medio de prueba.
 4. Que sea expresa, consciente y libre.
 5. Que verse sobre hechos personales del confesante o de los que tenga o deba tener conocimiento.
 6. Que se encuentre debidamente probada, si fuere extrajudicial o judicial trasladada.
- La simple declaración de parte se valorará por el juez de acuerdo con las reglas generales de apreciación de las pruebas”.

En este punto, y respecto al artículo 191 del CGP la Corte Suprema de Justicia señaló lo siguiente:

“ (...) La confesión, según lo determina el artículo 191 del Código General del Proceso, debe recaer forzosamente sobre hechos y no sobre aplicaciones legales o principios de derecho. Sobre este aspecto, la Corte tiene por averiguado: “La prueba (de confesión) siempre concierne al hecho que es la materia del debate, no a su calificación jurídica o a las actuaciones de la ley que el hecho pueda determinar. Es al juez a quien corresponde esclarecer cuáles son las normas positivas que entran en actividad ante la prueba de cada hecho, lo que no es sino aplicación del principio según el cual la gestión de las partes termina con la demostración de los hechos, pues con ella comienza la función jurisdiccional de enfrentarlos con los preceptos en orden a decidir las situaciones jurídicas concretas” (...)”².

Consecuencia de lo anterior, corresponderá a la autoridad ambiental competente en el marco de un procedimiento sancionatorio ambiental, realizar la valoración respecto al cumplimiento de cada uno de los requisitos señalados en el artículo 191 del Código General del Proceso en relación con la Confesión³, en caso de llegar a presentarse por parte del presunto infractor, en el marco de la actuación administrativa.

Respecto a las preguntas de los numerales 1.2, 1.3 y 1.4, se considera lo siguiente:

Efectuado el proceso de verificación del cumplimiento de los requisitos que debe tener la confesión para ser admitida como medio de prueba, se debe revisar lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 13 de la Ley 2387 de 2024, el cual determina como causal o circunstancia de atenuación de la responsabilidad en materia ambiental la confesión en los siguientes términos:

² Corte Suprema de Justicia STC21575-2017 del 15 de diciembre de 2017; CSJ. SC. Sentencia de 14 de abril de 1947. Reiterada en otro fallo de casación del 26 de junio de 1952.

³ Corte Constitucional Sentencia C-551/16. El actual estatuto procesal no trae una definición de este medio probatorio, aunque lo enlista como uno en el artículo 165 y lo regula en la Sección Tercera, Título Único, Capítulo Tercero del Código General del Proceso. Para que se produzca, se deben cumplir los requisitos contenidos en el artículo 191 del mismo estatuto. Además, la ley es clara en cuanto establecer en el artículo 201 que toda confesión admite ser infirmada; esto es, que admite prueba en contrario.

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

“Confesar a la autoridad ambiental la infracción antes de haberse iniciado el procedimiento sancionatorio. Se exceptúan los casos de flagrancia”. (Subrayado fuera del texto original)

Es claro entonces, que acorde con lo señalado será tenido en cuenta como causal de atenuación así: (i) cuando la manifestación de confesión sea realizada de manera previa a dar inicio al proceso sancionatorio ambiental, y con ello, dicho factor deberá ser incorporado en la variable de la multa que corresponde a las circunstancias de atenuación, en el momento de determinar la sanción en caso que la misma corresponda a multa; aunado a lo anterior, el artículo 11 de la Ley 2387 de 2024, introdujo una nueva consecuencia por el momento procesal de su realización, consistente en una reducción del 30% del monto de la multa, es decir, es un porcentaje fijo que deberá aplicarse de manera directa al monto de la misma. (ii) el mismo artículo 11 ibídem, el legislador adicionalmente estableció un beneficio para aquellos presuntos infractores que confiesen en el periodo comprendido entre el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental y antes de la formulación de cargos, correspondiente a una reducción de un 15% del monto de la multa.

Teniendo claro, los dos escenarios que establece el artículo 11 de la Ley 2387, se debe revisar lo ordenado en el artículo 17 de la misma ley, el cual modificó el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, en especial, lo contemplado en el parágrafo 2, que señala:

“PARÁGRAFO 2. 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.

Por lo anterior, y en el marco de las modificaciones incorporadas por la Ley 2387 del 2024 al procedimiento sancionatorio ambiental, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentra realizando las revisiones técnicas y jurídicas a fin de determinar la pertinencia de proceder con los ajustes que sean necesarios en la Metodología del Cálculo de Tasación de Multas Ambientales, las que en todo caso, deberán dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, modificado por el Decreto 270 de 2017 y la Resolución 1046 de 5 de junio de 2017, modificada por la Resolución 2443 del 27 de noviembre de 2017, garantizando los principios de publicidad y participación.

En relación con la segunda parte del numeral 2.2. y teniendo en consideración que la respuesta a la solicitud se realiza en el marco de un concepto jurídico, esta Cartera Ministerial no considera viable emitir ejemplos numéricos, sobre supuestos hipotéticos, por cuanto la aplicación de la fórmula para la determinación de la multa es el resultado de una metodología que incorpora diferentes criterios, en el los cuales una de las variables corresponde a los atenuantes.

2. Causales de agravación

2.1. En caso de que una persona jurídica sea sancionada, ¿quedará en el registro RUIA y será catalogado como reincidente en relaciones o estructuras contractuales futuras o sociedades estructuralmente distintas?

2.2. Si una persona jurídica es considerada reincidente, ¿cómo se aplica este criterio a estructuras societarias actuales que no contemplaban la reincidencia según la norma anterior?

Al respecto, se efectúan las siguientes precisiones:

El artículo 7 de la Ley 1333 de 2009, establece las causales de agravación de la responsabilidad en materia ambiental, señalando en su numeral primero lo correspondiente a la reincidencia, la cual queda sometida a la consulta y verificación que deberá realizarse en el Registro Único de Infractores Ambientales, es decir, la norma ya tenía contemplado que la reincidencia era aplicable tanto a personas naturales como jurídicas.

Ahora, el artículo 12 de la Ley 2387 del 2024, que adicionó el parágrafo 2 al artículo 7 de la Ley 1333 de 2009, incorpora de manera expresa que, dicha causal de agravación será predicable a las personas jurídicas, pese a que la misma sean parte de otra estructura societaria o contractual, haciéndolo extensivo a los consocios o uniones temporales.

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

Así las cosas, y a fin de proceder a dar aplicación a dicha causal de agravación, la autoridad ambiental competente deberá en primer lugar consultar el RUIA y cualquier otro medio que provea información sobre el comportamiento pasado del infractor. En el momento de identificar esta causal de agravación en el momento de realizar la individualización de la sanción a imponer -teniendo presente que corresponde a una norma de aplicación inmediata, sin régimen de transición-, a la cual se le aplicará como criterio las condiciones propias de la figura societaria de que se trate, según sea el caso (i) de forma solidaria o (ii) conforme el porcentaje de participación, teniendo como fundamento el porcentaje de aportación de esa persona jurídica previamente sancionada, siempre acatando los términos y condiciones establecidos en el RUIA⁴, respecto a la permanencia del reporte.

Consecuencia de lo anterior, la condición indispensable para la aplicación de la reincidencia como causal de agravación siempre será el reporte que debe reposar en el Registro Único de Infractores Ambientales y la correspondiente consulta que se efectúe por la autoridad ambiental competente.

3.Procedimiento Sancionatorio Ambiental y la vigencia de la Ley 2387 de 2024

En relación con los numerales 3.1 y 3.2, la Ley 2387 del 25 de julio del 2024, tuvo por objeto realizar modificaciones y adiciones al procedimiento sancionatorio ambiental establecido en la Ley 1333 del 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores, es decir, corresponde a una norma de carácter especial al regular lo correspondiente a las etapas y términos procesales, así como los demás aspectos propios para el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental.

Ahora, el artículo 27 de la Ley 2387 del 25 de julio del 2024, indica que respecto a la vigencia de esta norma, genera efectos a partir de su promulgación y de manera expresa, deroga cualquier disposición que le sea contraria, es decir, no se estableció un régimen de transición o reglas especiales para la aplicación y culminación de procesos sancionatorios ambientales iniciados con el régimen jurídico anterior.

En consecuencia, a partir de su fecha de publicación el 25 de julio de 2024, las normas sobre modificaciones y novedades del proceso sancionatorio ambiental son de aplicación inmediata, por parte de la autoridad ambiental competente, para el caso de la figura de la suspensión del procedimiento sancionatorio, el legislador definió que la misma era procedente siempre y cuando sea solicitada antes de emitir la decisión de fondo mediante el correspondiente acto administrativo

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-619 del 14 de junio 2014, Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra, al estudiar los efectos de la aplicación de la ley en el tiempo, indicó que la regla general consiste en la irretroactividad de la ley, "(...) entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia (...)". A propósito de la ley procesal, su tránsito y efectos en el tiempo, la mencionada sentencia consideró:

*"(...) Dado que el proceso es una situación jurídica en curso, **las leyes sobre ritualidad de los procedimientos son de aplicación general inmediata**. Todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso. Por lo tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden en firme.
(...)"*

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-633 de 2012. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo

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

*La norma general que fija la ley es el efecto general inmediato de las nuevas disposiciones procesales, **salvo en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuviesen iniciadas, las cuales continúan rigiéndose por la ley antigua.** (...)*

*En relación con los efectos del tránsito de legislación procesal, **el legislador puede adoptar una fórmula diferente a la del efecto general inmediato y prescribir para algunas situaciones especiales la aplicación ultraactiva de la ley antigua a todos los procesos en curso**, pues, salvo los límites ninguna disposición superior se lo impide. El legislador puede determinar el momento hasta el cual va a producir efectos una disposición legal antigua, a pesar de haber proferido otra nueva que regula de manera diferente la misma materia. La aplicación ultraactiva, tiene fundamento constitucional en la cláusula general de competencia del legislador para mantener la legislación, modificarla o subrogarla por los motivos de conveniencia que estime razonables. A pesar de lo anterior, la competencia aludida del legislador no puede ejercerse desconociendo las normas superiores relativas a los derechos a la igualdad y al debido proceso, pues ellos en sí mismos constituyen límites generales a la libertad de configuración legislativa.*

Aunado a lo anterior, al revisar el artículo 40 de la Ley 153 de 1987⁵, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2016⁶, en relación con las normas sustanciales y ritualidad de los procesos, tendrán aplicabilidad prevalente, respecto a las normas que se encontraban vigentes desde el momento en que se señala el inicio de sus efectos, realizando la salvedad respecto a los asuntos relacionados con “*los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo*”, frente a los cuales se mantendrá la aplicación de la norma existente al momento de iniciada dicha actuación o diligencia, según corresponda.

4. Suspensión y Terminación Anticipada del Procedimiento Sancionatorio Ambiental por Corrección y/o Compensación Ambiental.

4.1 En relación con esta figura jurídica se tiene que fue incorporada por el artículo 10 de la Ley 2387 de 2024, a través del cual se adicionó el artículo 18A a la Ley 1333 de 2009, estableciendo en primera medida que la misma corresponde a la suspensión del ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la Autoridad Ambiental Competente, cuya procedencia podrá darse entre inicio del procedimiento sancionatorio y hasta antes de que se emita el correspondiente acto administrativo que define la responsabilidad del presunto infractor.

Aunado a lo anterior, la misma es de carácter rogado, y en consecuencia, corresponder a una solicitud que deberá adecuarse a la configuración normativa que contempla el artículo 18A ibidem, es decir, presentada en la etapa procesal indicada previamente, acompañada de la propuesta que incorpore medidas técnicas soportadas y que a su vez sean viables, con el fin de corregir y/o compensar la afectación o daño que se hayan ocasionado, viabilidad que en todo caso será determinada por la autoridad ambiental competente.

4.2 Ahora, en relación con la evaluación, seguimiento y control ambiental, se hace necesario revisar lo establecido en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, en especial, lo indicado en los numerales 11 y 12, en los cuales se fija de manera expresa como unas de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes:

11. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras

⁵ Ley 153 de 1887, por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887.

⁶ Ley 1564 del 12 de julio del 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

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

actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley;

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

Según lo anterior se indica que al corresponder a una función legal determinada de manera previa a las Autoridades Ambientales, en el ejercicio de la figura jurídica de la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental, no debe entenderse como una nueva función o procedimiento la evaluación, seguimiento y control ambiental que se realice respecto de las propuestas técnicas presentadas y aprobadas, sino que las mismas se encuentran en el marco de lo establecido en la Ley 99 de 1993 y las condiciones técnicas y jurídicas definidas en el acto administrativo que declare la suspensión del proceso y aprueba las medidas técnicas de corrección y/o compensación, las cuales varían acorde con su propia naturaleza, respecto de las cuales, el artículo 18A ibidem faculta para realizar cobro de dichos costos, incluidos aquellos en los que se incurrió en el desarrollo del procedimiento ambiental sancionatorio.

4.3 Al revisar el artículo 18A adicionado a la Ley 1333 del 2009, se fija como obligación del presunto infractor la constitución de una GARANTIA de cumplimiento, la cual deberá presentarse ante la autoridad ambiental que declara la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental, señalando como término para ser allegada cinco (5) días hábiles siguientes a la declaratoria, la cual será el respaldo respecto al cumplimiento de las obligaciones y costos de las medidas técnicas aprobadas para corregir y/o compensar la afectación o daño ambiental generado.

Respecto a la garantía es pertinente señalar lo determinado en el artículo 1061 del Código de Comercio, que define la como *“la promesa en virtud de la cual el asegurado se obliga a hacer o no determinada cosa, o a cumplir determinada exigencia, o mediante la cual afirma o niega la existencia de determinada situación de hecho, la cual deberá constar en una póliza o documentos accesorios a la misma.*

Por lo anterior, en relación con los lineamientos específicos para la constitución de la garantía de cumplimiento, la Ley 2387 del 2024, no determinó condiciones específicas, sin embargo, no puedo omitirse que en relación con la constitución de una garantía el ordenamiento jurídico cuenta con disposiciones específicas para su configuración, aunado a lo descrito en el artículo 18A de la Ley 1333 de 2009, que definió respecto a su constitución esta sería tomada por el presunto infractor, solicitante de la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental, pero señalando como beneficiario expreso la Autoridad Ambiental que adelanta el proceso sancionatorio, agregando que respecto a amparos estos corresponderá a las obligaciones y costos de las medidas técnicas aprobadas por la autoridad, que deberán estar inmersas en el acto administrativo que declare la suspensión del procedimiento.

4.4 En relación con la reincidencia, la Corte Constitucional en sentencia C-077 del 8 de febrero del 2006⁷, indicó que:

“es una especie de las circunstancias modificativas agravantes de responsabilidad, prevista en algunos ordenamientos penales y, más ampliamente, en algunos ordenamientos sancionatorios, en virtud del cual se

⁷ <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/c-077-06.htm#:~:text=La%20reincidencia%20es%20una%20especie,sancionado%20anteriormente%20por%20la%20comisi%C3%B3n>

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

agrava la sanción impuesta al infractor cuando ha sido sancionado anteriormente por la comisión de otras infracciones.”

Ahora, teniendo claro el concepto de reincidencia en el derecho sancionatorio administrativo, al revisar la suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio, se tiene, que en el marco de las actividades de seguimiento y control la autoridad ambiental una vez ha realizado la verificación que se dio a la implementación de la totalidad de las medidas propuestas y aprobadas, procederá a declarar la terminación del procedimiento; como consecuencia de la anterior declaración, dispondrá que la decisión adoptada sea registrada en el RUIA.⁸

Respecto a la declaración de terminación anticipada del procedimiento sancionatorio, el legislador estableció de manera específica que el registro que se realizará en el RUIA no corresponderá a un antecedente, por lo cual, definió que el reporte ordenado quedara en acápito o ventana especial diseñada solo para estas actuaciones, otorgando al Gobierno Nacional un término de doce (12) meses para su implementación, lo anterior, en línea con que la decisión adoptada por la autoridad ambiental no corresponde a la declaratoria de responsabilidad y con ello la imposición de una sanción, y, por ende, en la etapa procesal que corresponda realizar la verificación de las causales agravantes, para el caso, la reincidencia, reiterando que el reporte de terminación anticipada no tendrá dichos efectos.

4.5. En este punto, se reitera lo indicado en el numeral 4.1, en la cual se relacionaron los requisitos que debe cumplir la solicitud de suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorios, esto es:

- Momento procesal
- A petición de parte – Es rogada
- Presentar propuestas de medidas técnicas y viables
- Finalidad de corrección o compensación a la afectación o daño ambiental generado
- Improcedencia cuando el presunto infractor accedió a la figura jurídica dentro de los cinco (5) años anteriores contados desde la firmeza del correspondiente acto administrativo que emite la autoridad ambiental competente declarando la terminación del procedimiento sancionatorio

5. Graduación del crédito

El artículo 15 de la Ley 2387 de 2024, adicionó el artículo 9A a la Ley 1333 de 2009, en la cual se establece una serie de obligaciones que deberán ser cumplidas por el presunto infractor como persona jurídica a través de su representante legal, liquidador o promotor, cuando se encuentre adelantando un procedimiento ambiental sancionatorio y sobrevenga una causal de disolución, fusión, escisión, reorganización, reestructuración, liquidación o insolvencia regulados por las normas vigentes.

Corresponde la primera de ellas a un deber de información, consistente en el reporte que debe realizar a la autoridad ambiental cuando se configure alguna de las causales de disolución, así como cuando se prevea o inicie en procesos de disolución, fusión, escisión, reorganización, reestructuración, liquidación o insolvencia.

La segunda obligación fue definida para ser cumplida de manera puntual por el representante legal, liquidador o promotor de la empresa, consistente en la constitución de una garantía, que tiene por objeto asegurar el pago de las obligaciones generadas, o que llegara a generarse en el marco de un procedimiento sancionatorio ambiental.

⁸ Artículo 57 Ley 1333 de 2009. Registro Único de Infractores Ambientales, RUIA

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

Como tercera obligación, establece de igual manera para el liquidador, promotor o representante legal, incluir los rubros al presupuesto que permitan dar cumplimiento a las obligaciones ya señaladas en el correspondiente pasivo contingente.

Conforme lo anterior, les asiste a todos los sujetos mencionados el deber de informar y actuar conforme lo previsto en la normativa, pues de no hacer los se harán responsables solidariamente de las obligaciones derivadas del proceso sancionatorio.

Ahora en lo que respecta con la graduación del crédito, esta deberá ser realizada acorde con las normas vigentes aplicables al proceso al que se encuentre sometida la persona jurídica descritos en el artículo 15 de la Ley 2387 del 2024, que adiciona el artículo 9A a la Ley 1333 del 2009, dando aplicación a lo establecido en el Título XL del Libro Cuarto del Código Civil y demás normas legales que lo modifiquen o adicionen.

6.Armonización disposiciones Ley 2387 del 2024

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se encuentra realizando la verificación de la totalidad de las modificaciones y adiciones incorporadas por la Ley 2387 de 2024, en relación con el procedimiento sancionatorio ambiental, para lo cual, las áreas técnicas misionales en los casos en que sea necesario procederán adelantar los trámites de iniciativa normativa dando estricto cumplimiento a los principios de participación y publicidad definidos para su expedición.

IV. CONCLUSIONES

El presente concepto se expide a solicitud de la señora **MARÍA FERNANDA ORTIZ CASTILLO**, 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,

ALICIA ANDREA BAQUERO ORTEGÓN
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Sonia Alejandra Agudelo Espinosa – Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - OAJ
Revisó: Myriam Amparo Andrade –Asesora Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad – OA