

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.,

		
	Al responder por favor cite este número 13002024E2000134	
	Fecha Radicado: 2025-01-03 17:11:25	Folios: 7
	Código de Verificación: b3712	Anexos: 0
	Radicador: Ventanilla Minambiente Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Señora
STEFANNY POLANÍA ACOSTA
Correo: spolanias@gmail.com

ASUNTO: Respuesta definitiva al Radicado ARCA No. 2024E1040327. Alcance al Radicado de respuesta parcial 13002024E2039401.

CONCEPTO JURÍDICO. Aplicación artículo 10 y 11 la Ley 2387 de 2024. Suspensión y Terminación Anticipada del Procedimiento Sancionatorio Ambiental por Corrección y/o Compensación Ambiental y de la Confesión en el proceso sancionatorio ambiental.

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

Concepto No. 13002024E2039401 del 07 de octubre de 2024

II. ANTECEDENTES JURÍDICOS

Para el análisis de la consulta presentada se deben tener en cuenta las siguientes disposiciones:

- **Ley 1333 de 2009**, Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones, modificada por la **Ley 2387 del 25 de julio de 2024**, se regula:

“(…) ARTÍCULO 18A. Suspensión y Terminación Anticipada del Procedimiento Sancionatorio Ambiental por Corrección y/o Compensación Ambiental. La autoridad ambiental competente, desde la iniciación del procedimiento sancionatorio cuando sea el caso y hasta antes de emitir la decisión que define la responsabilidad del presunto infractor, podrá, a petición del presunto infractor, suspender el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental, si éste presenta propuesta de medidas técnicamente soportadas y viables para corregir y/o compensar la afectación o daño ambiental ocasionado, las cuales deberán ejecutarse directamente por el presunto infractor.

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

Para lo anterior, una vez declarada la suspensión del procedimiento sancionatorio ambiental, el presunto infractor deberá presentar dentro de los siguientes cinco (5) días hábiles ante la autoridad ambiental competente, una garantía de cumplimiento que ampare el cumplimiento de las obligaciones y los costos de las medidas descritas en el presente artículo, la cual deberá estar constituida a favor de la autoridad ambiental competente.

La suspensión será máximo de dos (2) años y se podrá prorrogar hasta por la mitad del tiempo establecido inicialmente considerando que técnicamente sea necesario para la evaluación, implementación y verificación de las medidas. Durante la suspensión no correrá el término de la caducidad previsto en el artículo 10 de la presente ley ni el término al que se refiere el parágrafo del artículo 17 de la presente ley.

Culminada la implementación de las medidas, si la autoridad ambiental ha verificado mediante seguimiento y control ambiental que se corrigieron y/o compensaron las afectaciones o daños ambientales causados con la infracción investigada, declarará la terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental y ordenará la inscripción de dicha decisión en los registros que disponga la autoridad ambiental, con la advertencia de no ser un antecedente.

La autoridad ambiental competente podrá cobrarle al presunto infractor los costos en que incurrió en el desarrollo del procedimiento ambiental sancionatorio y los del servicio de evaluación y de control y seguimiento ambiental de las medidas a que se refiere el presente artículo.

PARÁGRAFO 1. *Presentada la propuesta por el presunto infractor, la autoridad ambiental tendrá un plazo de un (1) mes contado a partir de su radicación, para evaluarla. Si la autoridad ambiental requiere información adicional, así lo ordenará para que esta se allegue en un término no superior al establecido en el artículo 7 de la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o sustituya. Contra la decisión que niegue la suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio previsto en este artículo procede el recurso de reposición el cual será decidido en un plazo de diez (10) días.*

PARÁGRAFO 2. *En caso de incumplimiento por el presunto infractor de las medidas aprobadas por la autoridad ambiental competente durante la evaluación, control y seguimiento ambiental, se levantará la suspensión del procedimiento sancionatorio.*

PARÁGRAFO 3. *El Registro Único de Infractores Ambientales - RUIA de que trata el artículo 57 de la presente ley, tendrá un apéndice especial en el que se inscribirán las decisiones que declaran la terminación del procedimiento sancionatorio ambiental de que trata el presente artículo en un término de 12 meses a partir de la vigencia de la presente Ley.*

PARÁGRAFO 4. *El beneficio de suspensión y terminación del procedimiento no podrá aplicarse a presuntos infractores que hayan accedido al mismo dentro de los cinco (5) años anteriores contados desde la firmeza del acto administrativo que declare la terminación del procedimiento, de acuerdo con la información obrante en el apéndice: especial al que hace referencia el parágrafo 3 de este artículo.*

(Adicionado por el artículo 10 de la ley 2387 de 2024)

(...)

ARTÍCULO 37. AMONESTACIÓN PÚBLICA ESCRITA COMO SANCIÓN. *<Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2387 de 2024. El nuevo texto es el siguiente:> Consiste en la llamada de atención escrita a quién ha infringido las normas ambientales y ha cometido infracción ambiental, esta deberá ser publicada en la página web de la autoridad ambiental competente y en la(s) alcaldía(s) donde ocurrió la infracción, sin perjuicio de su inclusión*

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 el RUIA. La amonestación deberá incluir la asistencia a cursos obligatorios de educación ambiental o servicio comunitario de que trata el artículo 49 de esta ley. El infractor que incumpla el servicio comunitario o la asistencia al curso será sancionado con multa equivalente hasta de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011. Esta sanción se aplicará cuando el presunto infractor sea una persona natural y podrá reemplazar la multa sólo cuando la capacidad socioeconómica del infractor sea insuficiente.

- **Ley 2387 del 25 de julio de 2024** “Por medio del cual se modifica el procedimiento sancionatorio ambiental, Ley 1333 de 2009, con el propósito de otorgar herramientas efectivas para prevenir y sancionar a los infractores y se dictan otras disposiciones”, dispone:

“(…) **ARTÍCULO 27. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias (…).”

- **Numeral 1° del artículo 10 de la Resolución 2086 de 2010 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, el cual dispone:

“(…) **Artículo 10. Capacidad socioeconómica del infractor.** Para el cálculo de la Capacidad Socioeconómica del infractor, se tendrá en cuenta la diferenciación entre personas naturales, personas jurídicas y entes territoriales, de conformidad con las siguientes tablas:

1. Personas naturales. Para personas naturales se tendrá en cuenta la clasificación del SISBEN. Conforme a la siguiente tabla:

Nivel SISBEN	Capacidad de Pago
1	0,01
2	0,02
3	0,03
4	0,04
5	0,05
6	0,06
Población especial: Desplazados, indígenas y desmovilizados	0,01

(…) **Sistema Integrado de Gestión**

Parágrafo Primero: Para las personas naturales que no se encuentre registrado en la base de datos del SISBEN, la autoridad ambiental podrá requerir al infractor documentación que certifique su nivel socioeconómico. Así mismo, se podrán consultar otras bases de datos del nivel nacional en donde se consigne información socioeconómica del infractor. Por ejemplo, bases de datos del DANE, DIAN, Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otros (…).”

III. ASUNTO PARA TRATAR:

La señora STEFANNY POLANÍA ACOSTA solicitó a este Ministerio la emisión de una respuesta en relación con las siguientes preguntas:

“(…) 3. Sírvasse indicar, ¿cuáles son las garantías de cumplimiento a que hace relación el artículo multicitado?”

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. *¿Es entendible, que este artículo se encuentra vigente desde la expedición de la Ley y en consecuencia no requiere reglamentación para hacerlo aplicable?*

En el mismo sentido, y conforme a la aplicación de la nueva Ley, sírvase dar respuesta también a las siguientes solicitudes:

6. *Respecto al artículo 20, que trae la amonestación como sanción, ¿Cuáles son los criterios a tener en cuenta para determinar que la capacidad socioeconómica del presunto infractor es insuficiente?*

7. *¿cómo podrá un presunto infractor, aun teniendo un inmueble de su propiedad (su vivienda) lograr que la autoridad ambiental determine que su capacidad socioeconómica es insuficiente? (...).*

IV. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Para dar continuidad al Concepto Jurídico parcial emitido bajo Radicado No. 13002024E2039401 del 07 de octubre de 2024, esta Oficina se centrará en los temas y preguntas elevadas por la ciudadana que fueron objeto de prórroga en aplicación al Parágrafo del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, así:

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

De manera puntual, la ciudadana con relación al nuevo artículo 18A de la Ley 1333 de 2009, adicionado por el artículo 10 de la Ley 2387 de 2024, pregunta: ***¿Cuáles son las garantías de cumplimiento a que hace relación el artículo multicitado? Y ¿Es entendible, que este artículo se encuentra vigente desde la expedición de la Ley y en consecuencia no requiere reglamentación para hacerlo aplicable?***

Del artículo aludido, y dando respuesta a los interrogantes planteados, de manera clara y expresa el Legislador dispuso que es obligación del investigado o presunto infractor presentar una garantía de cumplimiento que respalde su propuesta o petición de medidas técnicamente soportadas y viables para corregir y/o compensar la afectación o daño ambiental ocasionado, constituida a favor de la autoridad ambiental, cuando ésta al evaluar dicha propuesta de medidas decide que existe viabilidad para suspender el ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental.

Como se indicó en la respuesta inicial dada, el Legislador dispuso para la vigencia de la Ley 2387 de 2024, que ésta rige a partir de su promulgación, sin que hubiese establecido algún régimen de transición o reglas especiales para la aplicación y culminación de procesos 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 competente¹.

¹ Teniendo en cuenta el principio de aplicación de la Ley en el tiempo, y en concreto, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012. La regla general de la aplicación inmediata y hacia el futuro de la ley procesal, señala que, “...en relación con las normas procesales, concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, las leyes empiezan a regir de manera inmediata, **con excepción de los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que estuviesen iniciadas, las cuales se regirán por la ley vigente al momento de su iniciación**” 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

Así las cosas y para el tema que nos ocupa, la exigencia de una garantía de cumplimiento para la procedencia de la suspensión del ejercicio de la potestad sancionatoria ambiental por parte de la autoridad competente se encuentra vigente desde el momento en que fue expedida la Ley 2387 de 2023.

Sobre el tipo o clase de garantía de cumplimiento, el Legislador solo señaló que dicha figura debe amparar o respaldar el cumplimiento de las obligaciones y los costos de las medidas descritas en el 18A de la Ley 1333 de 2009, adicionado por el artículo 10 de la Ley 2387 de 2024. En consecuencia, el presunto infractor podrá acudir al tipo de garantía (póliza o contrato de seguro expedidas por compañías aseguradoras, garantías bancarias, patrimonio autónomo, entre otras) que ofrezca el mercado comercial y que aseguren o respalden el cumplimiento de las obligaciones y los costos de las medidas técnicamente soportadas y viables para corregir y/o compensar la afectación o daño ambiental ocasionado, la cual deberá estar constituida a favor de la autoridad ambiental.

Es importante precisar que, la Ley 2387 de 2024 no estableció formalidades para la presentación de la propuesta, solo fijo unas condiciones generales y momento procesal para su radicación, supeditado al análisis y evaluación de cada caso por parte de la autoridad ambiental, lo que incluye la evaluación de la garantía de cumplimiento que presente el presunto infractor para la aplicación de la figura para la suspensión y terminación anticipada del procedimiento sancionatorio ambiental.

ii. Amonestación pública escrita como sanción y la capacidad económica del presunto infractor persona natural.

Por último, la ciudadana planteó los interrogantes contentivos a: **Respecto al artículo 20, que trae la amonestación como sanción, ¿Cuáles son los criterios a tener en cuenta para determinar que la capacidad socioeconómica del presunto infractor es insuficiente? Y ¿Cómo podrá un presunto infractor, aun teniendo un inmueble de su propiedad (su vivienda) lograr que la autoridad ambiental determine que su capacidad socioeconómica es insuficiente?**

En primer lugar y en cuanto a los criterios para determinar la capacidad económica del infractor tratándose de personas naturales, en la operación empleada para tasar las multas de que trata del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, hoy modificado por el artículo 17 de la ley 2387 de 2024, se encuentra vigente lo regulado en el **numeral 1º del artículo 10 de la Resolución 2086 de 2010** del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual establece:

*“(…) **Artículo 10. Capacidad socioeconómica del infractor.** Para el cálculo de la Capacidad Socioeconómica del infractor, se tendrá en cuenta la diferenciación entre personas naturales, personas jurídicas y entes territoriales, de conformidad con las siguientes tablas:*

1. Personas naturales. Para personas naturales se tendrá en cuenta la clasificación del SISBEN. Conforme a la siguiente tabla:

Nivel SISBEN	Capacidad de Pago
1	0,01
2	0,02
3	0,03
4	0,04
5	0,05
6	0,06
Población especial: Desplazados, indígenas y desmovilizados	0,01

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 Primero: *Para las personas naturales que no se encuentre registrado en la base de datos del SISBEN, la autoridad ambiental podrá requerir al infractor documentación que certifique su nivel socioeconómico. Así mismo, se podrán consultar otras bases de datos del nivel nacional en donde se consigne información socioeconómica del infractor. Por ejemplo, bases de datos del DANE, DIAN, Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otros (...).*

La Resolución 2086 de 2010, establece como **regla general de aplicación para determinar la capacidad económica del infractor persona natural, la clasificación contenida en el Sistema de Identificación de potenciales beneficiarios de Programas Sociales - SISBEN**, el cual permite obtener la información socioeconómica confiable y actualizada de los diferentes grupos poblacionales del país.

Igualmente, contempla que, en el evento en que la autoridad ambiental competente no cuente con la información del SISBEN, deberá determinar la capacidad socioeconómica del infractor solicitándole documentación que certifique su nivel socioeconómico, para así poder realizar la tasación de multa, de que trata el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, modificado por el artículo 17 de la ley 2387 de 2024, en concordancia con lo establecido en el Decreto 3678 de 2010, la Resolución 2086 del 25 de octubre de 2010 y en el Decreto 1076 de 2015, que hoy se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, este Ministerio ha conceptuado que, “*otro tipo de información que puede ayudar a establecer la capacidad socioeconómica del infractor es la clasificación o estrato socioeconómico, que en el país varía de 1 a 6. Esto facilita la clasificación del infractor, ya que se puede asumir analógicamente que el nivel del SISBEN corresponde con el nivel de clasificación socioeconómica. Es decir, el nivel SISBEN 1 equivale al estrato 1 y así sucesivamente*”.

Igualmente, ha precisado que la información derivada del estrato socioeconómico será utilizada **ÚNICA y EXCLUSIVAMENTE** “*cuando no exista información SISBEN, dado que esta última tiene una mayor correspondencia con la capacidad socioeconómica real del infractor*”, con ocasión al parágrafo primero del artículo 10 de Resolución 2086 de 2010, en la que se determina la información derivada de la estratificación (DANE), como otra posible fuente de información que puede consignar datos socioeconómicos.

Ahora bien, es importante precisar que en la actualidad la analogía anteriormente indicada puede ser aplicada hasta el nivel 2 de SISBEN. Para los niveles 3 y 4 de SISBEN es pertinente tener en cuenta el documento CONPES 3877 del 05 de diciembre de 2016, sobre la Declaración de Importancia Estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios - SISBEN IV, el cual contempla una nueva metodología e integra un enfoque social y productivo, en la que no se contempla el factor de estratificación. En consecuencia, con la última metodología de SISBEN versión IV, al incluirse una nueva variable de medición correspondiente a la capacidad de generar ingresos por parte de los hogares, además de los estándares de calidad vida de estos que se contemplaba con anterioridad en la versión III, se tiene un registro real de necesidades de la población y no es correspondiente con la técnica de estratificación.

La implementación de la versión SISBEN IV fue contemplada entre los años 2017 y 2019, siendo posterior a la expedición de la Resolución 2086 de 2010, razón por la cual, las autoridades ambientales deben tener en cuenta la aplicación actual del CONPES 3877 del 05 de diciembre de 2016, cuando éstas determinen consultar datos socioeconómicos del infractor en la estratificación del DANE.

Además, debe tenerse en cuenta que el parágrafo primero del artículo 10 de la Resolución 2086 de 2010, hace alusión a la posibilidad que tienen las autoridades ambientales de revisar otras bases de datos del nivel nacional en donde se

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

puede encontrar información socioeconómica del infractor, como es el caso de las bases de datos de la **DIAN, de la Registraduría Nacional, entre otros**, a fin de cotejar que el estrato socioeconómico aportado se relacione con la capacidad socioeconómica real del infractor.

En ese orden, la referida norma al establecer la posibilidad de consulta de bases a nivel nacional, mencionando a modo de ejemplo solo algunas fuentes de información y señalando la expresión “**entre otros**”, esta Oficina considera que las autoridades ambientales pueden hacer uso de la información que reposa en instituciones como la Superintendencia de Notariado y Registro sobre la propiedad de bienes inmuebles, los datos comerciales y económicos que reposan ante las Cámaras de Comercio del país o la Superintendencia Financiera y, demás fuentes de datos nacionales con los que pueda comparar y establecer la capacidad socioeconómica verdadera del infractor.

Es claro para este Ministerio que el estrato socioeconómico es solo una de las fuentes de datos de información que puede utilizar la autoridad ambiental para determinar la capacidad económica de la persona natural, debiendo requerirle o consultar toda la documentación necesaria y complementaria a nivel nacional, que le permita comprobar su verdadera capacidad económica, tratándose que la estratificación no es la regla general de que trata la Resolución 2086 de 2010, esto es, la clasificación del SISBEN.

V. CONCLUSIONES

Así las cosas y dando respuesta a los interrogantes planteados, corresponde a las autoridades ambientales en cada caso concreto y en su labor de determinar la capacidad económica del infractor en el marco de un proceso sancionatorio ambiental – Ley 1333 de 2009 vigente, dar aplicación al **numeral 1° del artículo 10 de la Resolución 2086 de 2010** del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en concordancia con el Decreto 3678 de 2010, que hoy se encuentran vigentes; y, por consiguiente, solicitar y reunir toda la documentación que certifique el nivel socioeconómico de la persona natural, con el fin de cotejar y esclarecer la capacidad real de pago, a fin de determinar la procedencia de la Amonestación Pública Escrita como sanción, bajo las condiciones de la norma, esto es, cuando el presunto infractor sea una persona natural y su capacidad socioeconómica haya sido considerada como insuficiente por parte de la autoridad ambiental.

La presente respuesta definitiva de consulta se expide a solicitud de la ciudadana STEFANNY POLANÍA ACOSTA, haciéndole saber que el presente concepto se expide con sujeción a lo consagrado en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, 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