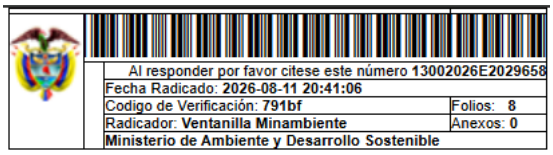
Ambiente

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,



Señores
CRUZ & ASOCIADOS S.A.S
Calle 93 # 11ª -28 Oficina 601
info@abogadosambientales.com.co
Bogotá D.C

ASUNTO: CONCEPTO JURÍDICO. Alcance del factor de temporalidad (α) en la metodología de tasación de multas ambientales y efectos frente al cumplimiento tardío de obligaciones formales. *Radicado No. 2026E1006391 del 11 de febrero de 2026.*

Respetada sociedad,

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 entre otros el presente radicado de salida 13002025E2037459 del 15 de octubre de 2025

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

Con el fin de atender la consulta realizada por la sociedad CRUZ & ASOCIADOS S.A.S, resulta necesario citar y analizar sus inquietudes, a la luz de los siguientes antecedentes jurídicos:

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."* (Subrayado fuera de texto)

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 3°. 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 4°. Multas. Las multas se impondrán por parte de las autoridades ambientales cuando se cometan infracciones en materia ambiental, en los términos del artículo 5° 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.
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.

(…) (Subrayado y negrilla fuera de texto)

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 1º del artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones".

*"**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.*

Ley 2387 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"***

Modificó la Ley 1333 de 2009 y en relación con la sanción, modificó el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 sin embargo, mantiene el esquema del régimen sancionatorio ambiental relacionado con el valor de la multa en salarios mínimos legales mensuales vigentes.

III. ASUNTO A TRATAR:

La sociedad CRUZ & ASOCIADOS S.A.S solicitó a este Ministerio conceptuar sobre la tasación de multa dentro del proceso sancionatorio ambiental no obstante vale la pena señalar de manera previa que a la fecha la reglamentación prevista en el parágrafo 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, modificado por la Ley 2387 de 2024, se encuentra en proceso de expedición, en consecuencia, las autoridades ambientales deben aplicar los criterios vigentes.

En consecuencia, se procede a citar de manera textual sus interrogantes como se expresa a continuación:

"

3.1. Si, de conformidad con la definición del factor de temporalidad (α) contenida en la Resolución 2086 de 2010, ¿Las infracciones derivadas del incumplimiento de obligaciones ambientales de carácter formal o informativo - tales como el deber de registro, reporte anual o presentación periódica de información - deben ser calificadas, para efectos de la tasación de la multa, como hechos instantáneos, cuando el incumplimiento se configura por el vencimiento de un plazo legal determinado?

3.2. Si, ¿En los eventos en que una obligación formal debía cumplirse en una fecha cierta y determinada, y su presentación extemporánea no produce efectos jurídicos equivalentes al cumplimiento oportuno, resulta jurídicamente procedente considerar que la infracción se consuma en el momento del vencimiento del plazo, sin que la permanencia de la omisión habilite, por sí sola, la calificación de la conducta como continua o sucesiva en el tiempo?

3.3. Si, ¿Conforme al inciso según el cual "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", resulta procedente asignar al factor de temporalidad (α) el valor mínimo (α = 1) en los casos de incumplimientos en los que no es posible identificar objetivamente un periodo continuo de afectación?

3.4. Si, a partir de dicha lectura sistemática, la expresión contenida en el artículo 7º de la Resolución 2086 de 2010 según la cual "d corresponde al número de días continuos o discontinuos durante los cuales sucede el ilícito (entre 1 y 365)" ¿Debe entenderse que el valor máximo del factor de temporalidad (α = 4) constituye un tope absoluto, incluso en aquellos eventos en que la conducta presuntamente infractora se extienda fácticamente más allá de 365 días (v.gr. 366 días o más)? En otras palabras, si se trata de un caso donde se investigue una presunta infracción cuya temporalidad es de 366 días o más, en todo caso, ¿el tope para efectos del cálculo de la multa, frente al factor temporal, sería α = 4?

3.5. Resultaría ilegal a la luz del ordenamiento jurídico que las autoridades ambientales asignen valores superiores al máximo previsto (α > 4) o construyan una duración indefinida del ilícito, cuando la metodología vigente no contempla valores adicionales ni formulas para superar dicho umbral?

3.6. En el marco de la metodología vigente, si la prolongación en el tiempo de una omisión formal obliga necesariamente a calificar la conducta como continua, o si, por el contrario, la autoridad debe ceñirse al carácter instantáneo del incumplimiento, salvo que se acrediten actos autónomos, reiterados y diferenciables en el tiempo.

3.7. Mientras no se expida el reglamento previsto en el parágrafo 2o del articulo 40 de la Ley 1333 de 2009 (modificado por la Ley 2387 de 2024), las autoridades ambientales deben aplicar de manera estricta los limites y criterios previstos en la Resolución 2086 de 2010, en especial en lo relativo al factor de temporalidad (α), evitando interpretaciones extensivas o analógicas en perjuicio del administrado?"

IV. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Con el fin de atender la consulta presentada, en primer lugar, es importante recordar al peticionario que los conceptos emitidos por las entidades públicas no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo modificado por la Ley 1755 de 2015, establece:

> ***"Artículo 28. Alcance de los conceptos.*** *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."*

Al respecto, la Corte Constitucional se ha pronunciado en torno a la naturaleza jurídica de los conceptos proferidos por las autoridades en respuesta a los derechos de petición de consulta, así en Sentencia C-487 de 1996, explicó que: "*Cuando el concepto se produce a instancia de un interesado,* ***éste queda en libertad de acogerlo o no y, en principio, su emisión no compromete la responsabilidad de las entidades públicas, que los expiden****, ni las obliga a su cumplimiento o ejecución. Por consiguiente, de la circunstancia de que el administrado no se someta a sus formulaciones no puede ser objeto de consecuencias negativas en su contra, diferentes a las que podrían originarse del contenido de las normas jurídicas sobre cuyo entendimiento o alcance se pronuncia el concepto"* (Negrita fuera de texto).

En ese sentido, los conceptos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica en respuesta a un derecho de petición en la modalidad de consulta son orientaciones y puntos de vista, que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares; la respuesta es general y no tiene carácter obligatorio ni vinculante.

Una vez abordado lo anterior, y con fundamento en los antecedentes jurídicos que rodean el asunto procederá este despacho a atender los interrogantes planteados por por la sociedad CRUZ Y ASOCIADOS S.AS., en los siguientes términos:

3.1. Si, de conformidad con la definición del factor de temporalidad (α) contenida en la Resolución 2086 de 2010, ¿Las infracciones derivadas del incumplimiento de obligaciones ambientales de carácter formal o informativo -tales como el deber de registro, reporte anual o presentación periódica de información- deben ser calificadas, para efectos de la tasación de la multa, como hechos instantáneos, cuando el incumplimiento se configura por el vencimiento de un plazo legal determinado?

Respuesta:

Cuando se trata de obligaciones ambientales de carácter formal o informativo cuyo cumplimiento debía realizarse en una fecha cierta y determinada, el incumplimiento puede calificarse como un hecho instantáneo para efectos de la tasación de la multa, si la infracción se configura con el vencimiento del plazo legal o administrativo previsto.

El factor de temporalidad mide la duración del hecho ilícito, y dicha duración debe ser identificada y probada por la autoridad ambiental. El Manual de la metodología señala que el factor temporalidad identifica si el hecho ilícito es instantáneo, continuo o discontinuo, y que el número de días debe ser probado por la autoridad.

No obstante, no toda obligación formal debe ser calificada automáticamente como instantánea. La autoridad ambiental debe analizar la naturaleza de la obligación incumplida. Si se trata de un deber de cumplimiento único en una fecha cierta o si la obligación es permanente, periódica o sucesiva, la autoridad puede valorar una temporalidad distinta, siempre que motive y pruebe la duración del ilícito.

En consecuencia, puede decirse que, en principio, las obligaciones formales o informativas con plazo cierto pueden calificarse como hechos instantáneos cuando el incumplimiento se configura por el vencimiento del plazo. Sin embargo, la autoridad debe verificar la naturaleza jurídica de la obligación y motivar la calificación temporal adoptada.

3.2. Si, ¿En los eventos en que una obligación formal debía cumplirse en una fecha cierta y determinada, y su presentación extemporánea no produce efectos jurídicos equivalentes al cumplimiento oportuno, resulta jurídicamente procedente considerar que la infracción se consuma en el momento del vencimiento del plazo, sin que la permanencia de la omisión habilite, por sí sola, la calificación de la conducta como continua o sucesiva en el tiempo?

Respuesta:

Sí es jurídicamente posible sostener que, cuando una obligación formal debía cumplirse en una fecha cierta y la presentación extemporánea no produce los mismos efectos jurídicos que el cumplimiento oportuno, la infracción se consuma al momento del vencimiento del plazo.

Sin embargo, debe hacerse una precisión importante: la presentación extemporánea no borra el incumplimiento inicial ni convierte la obligación tardía en oportuna. Lo que sí puede ocurrir es que, dependiendo de la norma incumplida, la presentación posterior cese la omisión material, aunque no elimine la infracción ya configurada.

En consecuencia, la autoridad ambiental debe verificar si la norma o el acto administrativo imponía una obligación de cumplimiento permanente, o si se trataba de una obligación sometida a plazo cierto.

3.3. Si, ¿Conforme al inciso según el cual "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", resulta procedente asignar al factor de temporalidad (α) el valor mínimo (α = 1) en los casos de incumplimientos en los que no es posible identificar objetivamente un periodo continuo de afectación?

Respuesta:

Como la misma norma en cita lo establece, en aquellos eventos en los cuales no exista soporte técnico, jurídico o probatorio suficiente para establecer un periodo continuo o discontinuo de ocurrencia de la infracción, no resulta procedente construir una duración presunta, indefinida o estimada en perjuicio del investigado. En tales casos, la

autoridad deberá aplicar el valor mínimo del factor de temporalidad, sin perjuicio de valorar los demás criterios de la metodología de tasación de multa.

3.4. Si, a partir de dicha lectura sistemática, la expresión contenida en el artículo 7º de la Resolución 2086 de 2010 según la cual "d corresponde al número de días continuos o discontinuos durante los cuales sucede el ilícito (entre 1 y 365)" ¿Debe entenderse que el valor máximo del factor de temporalidad (α = 4) constituye un tope absoluto, incluso en aquellos eventos en que la conducta presuntamente infractora se extienda fácticamente más allá de 365 días (v.gr. 366 días o más)? En otras palabras, si se trata de un caso donde se investigue una presunta infracción cuya temporalidad es de 366 días o más, en todo caso, ¿el tope para efectos del cálculo de la multa, frente al factor temporal, sería α = 4?

Respuesta:

Si se investiga una presunta infracción cuya temporalidad sea igual o superior a 365 días, el valor máximo aplicable al factor de temporalidad será α = 4. La metodología vigente no contempla valores superiores para dicho factor.

3.5. Resultaría ilegal a la luz del ordenamiento jurídico que las autoridades ambientales asignen valores superiores al máximo previsto (α > 4) o construyan una duración indefinida del ilícito, cuando la metodología vigente no contempla valores adicionales ni formulas para superar dicho umbral?

Respuesta:

No resulta jurídicamente procedente que una autoridad ambiental asigne valores superiores a α = 4, ni que construya una duración indefinida del ilícito para incrementar el factor temporal, cuando la metodología vigente no prevé valores adicionales ni fórmulas para superar ese umbral.

Recordemos que cualquier decisión en materia sancionatoria ambiental, debe estar amparada en soporte técnico, jurídico o probatorio suficiente para establecer un periodo continuo o discontinuo de ocurrencia de la infracción y el fator de temporalidad debe verse de manera integral a los otros fatores a tener en cuenta a la hora de tasar la multa .

3.6. En el marco de la metodología vigente, si la prolongación en el tiempo de una omisión formal obliga necesariamente a calificar la conducta como continua, o si, por el contrario, la autoridad debe ceñirse al carácter instantáneo del incumplimiento, salvo que se acrediten actos autónomos, reiterados y diferenciables en el tiempo.

Repuesta:

La prolongación material de una omisión formal debe ser analizada por la autoridad ambiental, en cada caso particular y concreto, así como la naturaleza de la obligación incumplida.

Vale la pena recordar al peticionario que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible funge como gestor de la política pública en materia ambiental de conformidad con la ley 99 de 1993, por lo que es la autoridad ambiental el encargado de analizar cada caso particular y concreto a la luz de la normativa actual vigente.

3.7. Mientras no se expida el reglamento previsto en el parágrafo 2o del articulo 40 de la Ley 1333 de 2009 (modificado por la Ley 2387 de 2024), las autoridades ambientales deben aplicar de manera estricta los limites y criterios previstos en la Resolución 2086 de 2010, en especial en lo relativo al factor de temporalidad (α), evitando interpretaciones extensivas o analógicas en perjuicio del administrado?"

Respuesta:

A la fecha la reglamentación prevista en el parágrafo 2º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, modificado por la Ley 2387 de 2024, se encuentra en proceso de expedición, en consecuencia, las autoridades ambientales deben aplicar los criterios vigentes.

Esta conclusión coincide con la línea institucional del Ministerio en el concepto con radicado **13002025E2037459 del 15 de octubre de 2025,** en el cual se indicó que, si bien el parágrafo 2 del artículo 40 la Ley 1333 de 2009 establece que el Gobierno Nacional definirá el reglamento sobre los criterios para la imposición de las sanciones determinadas en el referido artículo, así como la aplicación de atenuantes y agravantes, se indica que hasta el momento la normativa actual y vigente en esta materia se encuentra dispuesta en el Decreto 3678 de 2010, por la cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 *ibidem*, e igualmente la Resolución 2086 de 2010 sobre la metodología para la tasación de multas.

Por lo tanto, las autoridades ambientales deben respetar los límites metodológicos vigentes, respecto a factor de temporalidad teniendo en cuenta lo siguiente:

α = 1 para hechos instantáneos o cuando no pueda determinarse fecha de inicio y finalización;

α máximo = 4 para conductas de 365 días o más

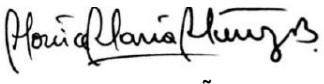
No obstante, la valoración debe realizarse por la autoridad ambiental de manera integral junto con los demás criterios establecidos en el artículo 4 del Decreto 3678 de 2010 "Por el cual se establecen los criterios para la imposición de las sanciones consagradas en el artículo 40 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009 y se toman otras determinaciones."

CONCLUSIONES

Nos atenemos a lo ampliamente expuesto.

El presente concepto se expide a solicitud de la sociedad CRUZ & ASOCIADOS S.A.S 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,



MONICA MARIA MUÑOZ BUITRAGO
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

Proyectó: Diana Ramirez Canaría – Abogada Contratista Grupo Conceptos y Normatividad en Biodiversidad OAJ
Reviso: Mónica María Muñoz Buitrago - Coordinadora Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - OAJ