

CONCEPTO JURÍDICO

Bogotá D.C.,

	
1 3 0 0 2 0 2 5 E 2 0 1 9 9 3 1	
Al responder por favor cítese este número 13002025E2019931	
Fecha Radicado: 2025-06-11 15:22:24	
Código de Verificación: b5f77	Folios: 5
Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	

Señora
MÓNICA MARÍA VELÁSQUEZ SALAZAR
Subdirectora Administrativa y Financiera
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL RIONEGRO – NARE
Autopista Medellín – Bogotá, Carrera 59 44-48
Medellín – Antioquia

ASUNTO: CONCEPTO JURIDICO. Multas Proceso Sancionatorio Ambiental – Aplicación Unidad de Valor Básico UVB. Radicado 2025E1015500.

Cordial Saludo, Señora Mónica:

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 en la Ley 99 de 1993, el Decreto 3570 de 2011, por la Ley 1755 de 2015, y el artículo 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

Esta Oficina Asesora Jurídica no se ha pronunciado previamente sobre el tema específico de consulta.

II. ANTECEDENTES JURIDICOS

La normatividad ambiental relacionada con la Unidad de Valor Básico UVB corresponde a :

Ley 2294 de 2023, “Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”

“ARTÍCULO 313. UNIDAD DE VALOR BÁSICO -UVB-. Créase la Unidad de Valor Básico -UVB-. El valor de la Unidad de Valor Básico -UVB- se reajustará anualmente en la variación del Índice de Precios al Consumidor-IPC- sin alimentos ni regulados, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE-, en el periodo comprendido entre el primero (1) de octubre del año anterior al año considerado y la misma fecha del año inmediatamente anterior a este.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará mediante Resolución antes del primero (1) de enero de cada año, el valor de la Unidad de Valor Básico -UVB- aplicable para el año siguiente.

El valor de la UVB para el año 2023 será de diez mil pesos (\$10.000.00).

Todos los cobros; sanciones; multas; tarifas; requisitos financieros para la constitución, la habilitación, la operación o el funcionamiento de empresas públicas y/o privadas; requisitos de capital, patrimonio o ingresos para acceder y/o ser beneficiario de programas del estado; montos máximos establecidos para realizar operaciones financieras; montos

CONCEPTO JURÍDICO

mínimos establecidos para el pago de comisiones y contraprestaciones definidas por el legislador; cuotas asociadas al desarrollo de actividades agropecuarias y de salud; clasificaciones de hogares, personas naturales y personas jurídicas en función de su patrimonio y/o sus ingresos; incentivos para la prestación de servicio público de aseo; y honorarios de los miembros de juntas o consejos directivos, actualmente denominados y establecidos con base en salarios mínimos o en Unidades de Valor Tributario - UVT-, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- del año 2023, conforme lo dispuesto en este artículo.

PARÁGRAFO PRIMERO. Si como consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo el valor de los conceptos objeto de indexación no es un número entero, se deberá aproximar dicho valor a la cifra con dos (2) decimales más cercana; y si es inferior a una (1) Unidad de Valor Básico -UVB-, se deberá aproximar a la cifra con tres (3) decimales más cercana.

PARÁGRAFO SEGUNDO. Lo dispuesto en este artículo no será aplicable a las cifras y valores aplicables a tributos, sanciones y, en general, a los asuntos previstos en las disposiciones tributarias, ni en relación con los asuntos de índole aduanera ni de fiscalización cambiaria, que se encuentren medidos o tasados en Unidades de Valor Tributario - UVT.

PARÁGRAFO TERCERO. Los cobros; sanciones; multas; tarifas; requisitos financieros para la constitución, la habilitación, la operación o el funcionamiento de empresas públicas y/o privadas; requisitos de capital, patrimonio o ingresos para acceder y/o ser beneficiario de programas del estado; montos máximos establecidos para realizar operaciones financieras; montos mínimos establecidos para el pago de comisiones y contraprestaciones definidas por el legislador; cuotas asociadas al desarrollo de actividades agropecuarias y de salud; clasificaciones de hogares, personas naturales y personas jurídicas en función de su patrimonio y/o sus ingresos; incentivos para la prestación de servicio público de aseo; y honorarios de los miembros de juntas o consejos directivos, que se encuentren en firme o ejecutoriados con anterioridad al 1 de enero de 2024, se mantendrán determinados en salarios mínimos o en Unidades de Valor Tributario -UVT-, según el caso.

PARÁGRAFO CUARTO. Los valores que se encuentren definidos en salarios mínimos o en UVT en la presente ley, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- conforme lo dispuesto en el presente artículo, con excepción de lo previsto en el artículo 291 de esta ley en relación con el concepto de vivienda de interés social.”

III. CONSIDERACIONES JURIDICAS

Teniendo en cuenta los cuestionamientos planteados en el radicado referenciado, esta Oficina procede a dar respuesta así:

- 1. ¿Las multas ambientales producto de un proceso sancionatorio adelantado por las Autoridades Ambientales, una vez calculadas de acuerdo a la metodología desarrollada por el ministerio para ello, deben convertirse a UVB (Unidad de Valor Básico)?**

Al respecto es pertinente indicar que si se debe efectuar la conversión a la Unidad de Valor Básico -UVB-, teniendo en cuenta que la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, en su artículo 313, estableció que, a partir del 1 de enero de 2024, todas las sanciones, multas y cobros deberán calcularse en términos de la Unidad de Valor Básico (UVB), por lo tanto, una vez efectuado el cálculo conforme lo establece la Resolución 2086 de 2010, el monto final de la multa resultante debe convertirse a su equivalencia en UVB.

- 2. Lo contenido en el Artículo 313 de la ley 2294 de 2023, debe entenderse en el sentido, que, como lo dice el artículo; todos los cobros, sanciones y multas; “... deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB-...”, y si esto es así: ¿Es el cálculo en UVB de la multa a**

CONCEPTO JURÍDICO

imponer, lo que se hace obligatorio?, ¿Pero el valor de la multa a imponer reflejada en valor pesos es lo que el sancionado debe pagar?

Tal como se indicó previamente, la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, en su artículo 313, hace obligatorio que, a partir del 1 de enero de 2024, todas las sanciones, multas y cobros deben calcularse en términos de la Unidad de Valor Básico (UVB). Este cálculo requiere considerar el valor oficial de la UVB, determinado anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

No obstante, es importante aclarar que la UVB no es una moneda de pago ni una cuenta en sí misma, sino una referencia para el cálculo, por lo tanto, el valor real que debe pagar el sancionado sigue siendo en pesos colombianos (COP), lo que hace la norma es determinar cuántas UVB representa la multa, y luego se convierte ese valor a pesos, aplicando la equivalencia oficial que el Gobierno nacional fija cada año.

3. Si el cálculo en UVB de la multa a imponer, se debe realizar con la UVB del año en que se impone, de acuerdo a esto: ¿Una vez realizada la conversión a pesos de la multa impuesta, ese será el valor en capital definitivo que el sancionado está obligado a pagar? y de lo cual, si hay mora, ¿correrán los intereses a que obliga el artículo 9° de la ley 68 de 1923?

Respecto al cálculo en UVB de la multa a imponer, se precisa que, conforme con lo establecido en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, el valor de las sanciones deberá ser calculado con base en la equivalencia vigente de la Unidad de Valor Básico (UVB) al momento en que se impone la sanción. Una vez realizada la conversión a pesos colombianos con base en dicha equivalencia, el resultado constituye el capital de la multa que el sancionado está obligado a pagar.

En relación con los intereses por mora, en caso de que el sancionado no pague oportunamente el valor impuesto, es importante señalar que, de acuerdo con el artículo 9° de la Ley 68 de 1923, sobre este capital pueden generarse intereses moratorios, los cuales serían aplicables conforme a la normativa vigente sobre cobro de obligaciones a favor del Estado.

No obstante, se aclara que la determinación, liquidación y aplicación de intereses moratorios no corresponde a la competencia del equipo técnico-jurídico que impone la sanción dentro del proceso sancionatorio ambiental, sino que dicha materia debe ser abordada directamente por la dependencia encargada del proceso de cobro coactivo en cada entidad, la cual es la facultada para realizar el seguimiento y recaudo efectivo de las sanciones económicas impuestas, de conformidad con el procedimiento legal correspondiente.

4. Si se hiciera una interpretación del Artículo 313 de la ley 2294 de 2023, en el sentido de que la sanción que se impone es en un número determinado de UVB, y teniendo en cuenta que el valor de la UVB es actualizado cada año por el ministerio de hacienda, como se procede para las sanciones por multas en firme sin que se haya obtenido el pago en varios años: ¿Podemos, además de actualizar la UVB cada año también cobrar intereses moratorios? O está prohibido hacer las dos cosas, vale decir, ¿actualizar el capital con el aumento de valor de la UVB de cada año y además cobrar intereses? ¿Y si el deudor se acerca a pagar la multa varios años después, como se debe proceder a liquidar los intereses teniendo en cuenta que el valor del capital convertido a UVB ha sido variable como consecuencia de los valores distintos de la UVB de cada año?

CONCEPTO JURÍDICO

En relación con la consulta formulada sobre la interpretación y aplicación del artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, se aclara que dicha disposición establece que “todos los cobros, sanciones y multas impuestas por las autoridades ambientales (...) deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico –UVB–”, lo anterior implica que el valor de la sanción debe establecerse expresamente en UVB al momento en que se impone y, a partir de esa equivalencia, se determina el valor en pesos para efectos del pago.

Una vez una sanción queda en firme, su capital queda definido y no se actualiza automáticamente año a año con el valor de la UVB. Es decir, no es procedente modificar el capital con base en la variación anual del valor de la UVB luego de impuesta la sanción. Por tanto, el valor a pagar será el equivalente en pesos de la UVB vigente al momento de la imposición, el cual constituye el capital fijo de la deuda.

Lo anterior, se explica a partir de: 1) El contenido del acto sancionatorio, incluido el valor de la sanción expresado en pesos, no puede ser modificado ni actualizado posteriormente, salvo por mandato legal expreso; y 2) La actualización del valor de la UVB no tiene efectos retroactivos sobre sanciones ya impuestas y en firme.

Finalmente, se precisa que la liquidación del monto exacto a pagar, incluyendo intereses de mora, corresponde a la dependencia encargada del proceso de cobro coactivo, conforme a los procedimientos establecidos para el recaudo de obligaciones a favor del Estado.

5. Si la multa a cobrar se determina en el valor de UVB, como debería proceder la Corporación para hacer la liquidación de la deuda de la obligación objeto de cobro. Por ejemplo, supóngase que el acto administrativo que impuso la multa quedó ejecutoriado en el mes de diciembre del año 2024 y que en este orden de ideas la dependencia de la respectiva entidad, expide una factura de cobro el 1 de enero de 2025 indicándole al infractor la suma que debe pagar antes del 31 de enero de 2025 (cobro que no incluye pago de intereses, si el pago se hace dentro de los 30 días siguientes). Así las cosas, surgen los siguientes interrogantes: ¿La factura saldría por el valor de la multa tasada en valor de pesos colombianos en la vigencia 2024, fecha del acto administrativo? ¿La factura saldría por el valor de la multa tasada en la vigencia 2024, equivalente a los UVB del año 2024? ¿La factura saldría por el valor de la multa tasada en la vigencia 2024, pero actualizando su equivalente a los UVB del año 2025?

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, los cobros relacionados a sanciones y multas deben ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- del año 2023.

6. Como debería proceder la entidad para hacer la liquidación de la deuda de la obligación objeto de cobro, en el evento de que el usuario no pague el valor de la multa dentro del plazo establecido en el supuesto del numeral 5 de este documento, es decir, vencidos los 30 días, empezaría a correrse intereses de acuerdo a lo establecido en la Ley 68 de 1923, "Artículo 9°. Los créditos a favor del Tesoro devengan intereses a la rata del doce por ciento (12 por 100) anual, desde el día en que se hagan exigibles hasta aquel en que se verifique el pago. "

Con base en esto, se hacen los siguientes interrogantes, según el supuesto planteado en el numeral 5 de este documento, advirtiendo el no pago del usuario (al 31 de enero de 2025)

- ¿La Corporación a partir del día 1 de febrero de 2025 cobraría el valor de la sanción con pesos colombianos vigente al momento de la sanción?**

CONCEPTO JURÍDICO

- **¿O a razón del valor equivalente a los UVB 2024?**
- **¿O su respectiva actualización a los UVB 2025?, y adicionalmente; ¿empezaría a correr intereses sobre qué valor de los acá planteados, hasta que el momento que se haga efectivo el pago?**

Como se indico en la respuesta precedente, el valor de la multa debe ser calculado conforme a la equivalencia establecida en UVB, de tal manera que si la obligación no se cancela dentro del respectivo termino, se procederá a dar aplicación al artículo 9 de la Ley 68 de 1923.

- 7. En el evento que haya lugar a celebrar un acuerdo de pago, según el supuesto establecido en el numeral 5 de este documento: ¿Como se establecería ese valor? ¿Valor en pesos colombianos vigente al momento de la sanción o a razón del valor equivalente a los UVB 2024, o su respectiva actualización a los UVB 2025?**

Se debe tener en cuenta que el parágrafo tercero del artículo 313 de la Ley 2294 de 2023 prescribe que los cobros, multas sanciones y demás, que se encuentren en firme o ejecutoriados con anterioridad al 01 de enero de 2024 se mantendrán determinados en salarios mínimos o en Unidades de Valor Tributario -UVT- según el caso.

- 8. ¿Ese acto administrativo que presta merito ejecutivo, no tiene con claridad “...una obligación de pagar una suma líquida de dinero...”, cuando dicho valor liquido es de contenido variable de acuerdo al valor de la UVB de cada año, para deudas sobre las que no se obtiene el pago en varios años?**
- 9. ¿Como puede el acto administrativo que impone la multa, y que presta merito ejecutivo en la jurisdicción coactiva, tenerse por Claro y Expreso, cuando el valor obligado a pagar es de contenido variable? ¿Y más aún, si adicional a la determinación de la UVB en valor variable cada año, se le aplican intereses?**

Dentro del procedimiento de cobro coactivo el valor de una multa al ser aplicados intereses moratorios y otras variables adicionales no la afectarían para que no sea una obligación clara, por cuanto al momento de la liquidación para el pago solamente se están incluyendo sobre ese valor otros aspectos financieros que lo hacen efectivo y actualizado, de tal manera se encontraría plenamente clara conforme fue impuesta en el acto administrativo que la contiene y que presta merito ejecutivo para ser exigible.

El presente concepto se expide a solicitud de MÓNICA MARÍA VELÁSQUEZ SALAZAR Subdirectora Administrativa y Financiera de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL RIONEGRO – NARE 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,

JOSÉ EDUARDO CUAICAL ALPALA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Hernán Darío Páez Gutiérrez - Abogado OAJ 
Revisó: Myriam Amparo Andrade –Asesora Coordinadora Grupo de Conceptos y Normatividad en Biodiversidad - OAJ 