

CIRCULAR INTERNA No. 20255330000134

20255330000134

Fecha 08-09-2025

PARA: Directores de las Direcciones de Investigaciones y Superintendentes delegados

DE: Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

ASUNTO: Unificación de criterio sobre la graduación y tasación de la sanción por infracciones a las normas del sector en Unidad de Valor Básico (UVB).

En ejercicio de las funciones que de conformidad con lo indicado en el numeral 6 del artículo 8 del Decreto 2409 de 2018, de acuerdo con el cual le corresponde a la Oficina Asesora Jurídica "***Establecer los criterios de interpretación jurídica de última instancia; así como dirigir y coordinar la unidad de criterio jurídico entre las áreas de la Superintendencia***", y con el objetivo de fortalecer la seguridad jurídica y la consistencia de las actuaciones de la Superintendencia, se emite el presente circular mediante el cual se establece el criterio de interpretación de última instancia al interior de la entidad, fijando el criterio unificado de aplicación del artículo 313 de la Ley 2294 de 2023 para la imposición de sanciones pecuniarias.

1. Fundamentos jurídicos para la aplicación de la Unidad de Valor Básico (UVB)

Como es de conocimiento de las diferentes dependencias, el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, "*Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*", introdujo la Unidad de Valor Básico (UVB) como la unidad de cuenta para la tasación de sanciones y otros cobros estatales previamente denominados en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMLMV) o en Unidades de Valor Tributario (UVT). Esta medida de desindexación busca dotar al régimen sancionatorio de mayor estabilidad y proporcionalidad, al anclar su actualización anual a la inflación estructural (IPC sin alimentos ni regulados) en lugar de las fluctuaciones de las negociaciones salariales.

El mandato legal es inequívoco al señalar que los valores "*deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- del año 2023...*". Esto implica que la UVB no es una simple unidad de conversión final, sino el fundamento mismo del juicio de dosificación que realiza el funcionario. Por tanto, para garantizar la claridad de nuestros actos administrativos, el razonamiento sancionatorio debe expresarse y evidenciarse en términos de UVB.

Ahora, en la aplicación de la norma señalada no puede recurrirse directamente a lo dispuesto en los literales del párrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, por cuanto, para la fecha de entrada en vigencia del artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, las sanciones en materia de transporte ya se entendían establecidas y se actualizaban en UVT, por expresa disposición del artículo 49 de la Ley 1955 de 2019.

Al respecto, recuérdese que de acuerdo con lo señalado en el artículo 49 citado, "*A partir del 1 de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas (...) deb[ieron] ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario - UVT. [y] En adelante, las actualizaciones de estos valores también [tuvieron que ocurrir] con base en el valor de la UVT vigente*".

Así, si tenemos en cuenta lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 153 de 1887, atendiendo el cual "*Una ley derogada no revivirá... por haber sido abolida la ley que la derogó...*", debemos decir que los rangos de las multas señalados en Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) en los literales del párrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, derogada tácitamente por el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019, no revivió por la derogatoria de ésta última disposición que tuvo lugar con el artículo 372 de la Ley 2294 de 2023.

A su vez, en línea con lo indicado en el párrafo anterior, debemos señalar que el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 proyectó sus efectos hasta la fecha de su derogatoria, el 19 de mayo de 2023. Por consiguiente, durante el tiempo transcurrido entre su expedición y su derogatoria, las actualizaciones que tuvieron lugar, se realizaron en UVT y no en SMLMV, siendo la primera señalada, por consiguiente, la unidad de valor que nos fija el parámetro de conversión para la equivalencia en UVB.

En otras palabras, en SMLMV, para efectos de lo dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, solo pueden considerarse tasados los allí incluidos que, a

su vez, no se encontraran dentro de los señalados en el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019.

En consideración de lo anterior, para asegurar una correcta y uniforme aplicación, que garantice la materialización del principio de tipicidad y legalidad, a continuación se establece la interpretación de última instancia que deberá ser observada por las diferentes dependencias al interior de la entidad, y con forme a ella, se tendrá que el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, exige: como primer paso, traducir el marco sancionatorio aplicable a su equivalente en UVT del año 2020, en seguida actualizarle conforme su valor de referencia para el año 2023 y, luego, el resultado convertirlo en UVB del mismo año. Esta última conversión se realiza una única vez y en función de ella se opera con las actualizaciones que le correspondan conforme las variaciones de la UVB.

De tal forma, por ejemplo: al rango de 1 a 700 SMLMV para transporte terrestre, utilizando los valores de referencia del año 2020, esto es un SMLMV en \$877.803, le es equivalente en UVT, 24,65 a 17.256,71 UVT, cada una de ellas equivalente a \$35.607 en el mismo año 2020. Ahora, considerando que al año 2023 el valor de la UVT era de \$42.412, el rango en pesos, que debe ser convertido en UVB es el que resulta de multiplicar 24,65 UVT y 17.256,71 UVT por \$42.412, obteniendo el siguiente rango que va de \$1.045.434,80 hasta \$ 731.911.061. Al convertir estos valores en UVB, tenemos que de conformidad con lo establecido en el literal a del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, en armonía con lo señalado en su momento por el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 y lo actualmente dispuesto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, para la aplicación de multas en el transporte terrestre se tiene, de acuerdo con el parámetro legislativamente señalado, que éstas oscilarán de \$104,54 a 73.191,11 UVB.

2. Metodología para la tasación de sanciones en UVB

Conforme lo anterior, en ejercicio de su función de “...**dirigir y coordinar la unidad de criterio jurídico** entre las áreas de la Superintendencia”, este despacho se sirve establecer la metodología que se deberá observar y evidenciar en los actos administrativos sancionatorios que imponen multas a los sujetos de sanción, para su determinación e imposición por cada una de las dependencias con facultades para el efecto, en lo que al asunto del presente memorando corresponde:

- **Fase 1: Identificación del rango legal en UVB.** Conforme lo dispuesto

Página | 3

en el numeral anterior y con base en la tabla que se incluye en el numeral 4 de este memorando, se deberá identificar el rango en UVB que corresponde como parámetro para la imposición de la multa de acuerdo con el modo de transporte.

Fase 2: Dosificación dentro del rango UVB. Una vez establecido el rango legal en UVB, el funcionario debe realizar el ejercicio de graduación de la sanción. Con base en el empleo explícito y motivado de los criterios objetivos del artículo 50 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se debe determinar el número preciso de UVB que corresponde de acuerdo con las circunstancias particulares de la infracción específica. La conversión final de este monto a pesos colombianos, utilizando el valor de la UVB vigente para el año de expedición del acto, es la liquidación monetaria de una sanción ya definida en la unidad de cuenta legal.

3. Estandarización de la motivación en actos sancionatorios

Con el fin de enriquecer jurídicamente nuestras decisiones y dotarlas de la máxima transparencia y objetividad, se establece para todas las Direcciones de Investigaciones y segunda instancia la necesidad de incluir un capítulo específico en la parte motiva de toda resolución sancionatoria, denominado **"Graduación y Liquidación de la Sanción"**. Este capítulo deberá detallar de forma explícita el siguiente proceso:

- **a. Marco Legal Aplicable:** Citar el contexto normativo correspondiente, y que aquí se ha expresado, señalando directamente en UVB los parámetros para la tasación de la multa de que tratan los literales del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, especificando el rango a aplicar.
- **b. Análisis de los Criterios de Graduación:** Realizar un análisis pormenorizado de los criterios del artículo 50 del CPACA aplicados al caso concreto, justificando expresamente su empleo de conformidad con las circunstancias del caso y la forma en que determinan o influyen en la cuantificación.
- **c. Determinación de la Sanción en UVB:** Como resultado del análisis anterior, establecer de manera precisa el número de UVB que se impone como sanción, explicando su proporcionalidad dentro del rango legal en UVB.
- **d. Liquidación Final en Pesos:** Realizar la conversión final del monto en UVB a pesos colombianos, utilizando el valor de la UVB fijado por el Ministerio de Hacienda para la vigencia en que se expide el acto administrativo.

4. Rangos sancionatorios en UVB (Ley 336 de 1996)

Para efectos de lo dispuesto en el numeral anterior y, concretamente, para la aplicación de las multas a que se refiere el parágrafo del artículo 46 de la Ley 336 de 1996, se tendrán en cuenta los siguientes parámetros relacionados con cada modo de transporte:

Tipo de Sanción / Norma Aplicable	Rango Legal Actual UVB
Transporte Terrestre (Art. 46, Ley 336/96)	104,56 a 73.189,45 UVB
Transporte Fluvial (Art. 46, Ley 336/96)	104,56 a 104.556,35 UVB
Transporte Marítimo (Art. 46, Ley 336/96)	104,56 a 156.834,53 UVB
Transporte Férreo (Art. 46, Ley 336/96)	104,56 a 156.834,53 UVB
Transporte Aéreo (Art. 46, Ley 336/96)	104,56 a 209.112,71 UVB
Renuencia (Art. 90, Ley 1437/11)	104,56 a 52.278,18 UVB
Renuencia a suministrar información (Art. 51, Ley 1437/11)	104,56 a 10.455,64 UVB

Los rangos se presentan únicamente en UVB en cumplimiento de lo previsto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023. Cualquier referencia previa en SMLMV o UVT se entiende agotada en el proceso de conversión descrito en la fase 1 y no debe ser utilizada en la dosificación. Para su fundamentación en los actos particulares bastará la citación que se realice en ellos de este memorando.

COMUNIQUESE Y CÚMPLASE.



Firmado digitalmente
por PIÑERES OLAVE
ALFREDO ENRIQUE

Alfredo Enrique Piñeres Olave
Superintendente de Transporte

Proyectó: Luis Gabriel Serna Gámez - Jefe De Oficina Asesora Jurídica