

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 27 ENE 2021

Auto Interlocutorio No. \_\_\_\_\_

**MAGISTRADO PONENTE: JHON ERICK CHAVES BRAVO**

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - TRIBUTARIO
EXPEDIENTE:	76001-23-33-000-2020-00193-00
DEMANDANTE:	GESTORES Y CONSULTORES DE COLOMBIA S.A.S.
DEMANDADO:	UNIDAD ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL - UGPP
ASUNTO	ADMITE DEMANDA DE LAS RESOLUCIONES No. RDO-2018-03036, RDC-2019-02293 Y No. RPC-2018-00666.

**I. ANTECEDENTES**

La sociedad GESTORES Y CONSULTORES S.A.S. a través de apoderado judicial, mediante el ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, pretende la nulidad de los siguientes actos administrativos<sup>1</sup>:

- Resolución No. RPC-2018-00666 del 17 de mayo de 2018<sup>2</sup> por la cual se profieren los pliegos de cargos.
- Resolución No. RDO-2018-03036 del 29 de agosto de 2018<sup>3</sup> que sancionó por realizar afiliaciones colectivas de trabajadores independientes sin autorización del Ministerio de Salud y Protección Social.
- Resolución No. RDC-2019-02293 del 01 de noviembre de 2019<sup>4</sup> que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución anterior.

Como restablecimiento del derecho solicitó se declare que la conducta ejecutada es acorde a derecho y no da lugar a la sanción impuesta por la UGPP.

**II. CONSIDERACIONES**

<sup>1</sup> Ver folios 14 a 15

<sup>2</sup> Ver archivo No. 10 del CD anexo

<sup>3</sup> Ver archivo No. 12 del CD anexo

<sup>4</sup> Ver archivo No. 18 del CD anexo

Corresponde al Despacho pronunciarse sobre la demanda instaurada en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, a fin de verificar si la misma cumple los requisitos legales, para ser admitida.

## **1. DE LA JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA**

Conforme a los artículos 104 y 152 del CPACA, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa, *“De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes.”*

En el presente asunto se pretende la nulidad de los actos administrativos mediante los cuales se impuso una sanción expedidos por la UGPP, razón por la cual, esta Corporación es competente para conocer del presente asunto.

### **1.1 Factor territorial**

El numeral 7 del artículo 156 del CPACA en cuanto a la competencia territorial señala: *“En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.”*

En el presente asunto, se observa que la sociedad demandante desarrolla su objeto social y tiene su domicilio en el municipio de Tuluá, según el Certificado de Existencia y Representación Legal expedido por la Cámara de Comercio de Tuluá<sup>5</sup> y como quiera que el Tribunal Administrativo del Valle tiene competencia para conocer de todos los asuntos en el Valle del Cauca, se encuentra debidamente configurada la competencia por el factor territorial en el presente asunto.

### **1.2 Factor Cuantía**

El artículo 157 del CPACA respecto a la competencia por razón de la cuantía señala: *“Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se*

---

<sup>5</sup> Ver folios 75 a 78



establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.”.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente<sup>6</sup>:

*“(…) De acuerdo con las normas transcritas, con la entrada en vigencia de la Ley 1437, esto es, a partir del 12 de julio de 2012, se hace necesario determinar en materia tributaria el objeto del proceso con el fin de establecer la competencia funcional del Juez o Tribunal, ya que si el asunto versa sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, su conocimiento radica en los Tribunales Administrativos si la cuantía supera los 100 salarios mínimos, mientras que si es inferior a esta su conocimiento en primera instancia radica en los Juzgados Administrativos.*

*La regla de competencia explícita que se comenta trata únicamente del tributo, no de la sanción, lo que, en principio permite excluir de la regla de competencia específica a las controversias que versen sobre sanciones, caso en el cual se acude a la regla general consagrada en el artículo 152-3, que la radica en los Tribunales Administrativos cuando la cuantía supera los 300 salarios mínimos, mientras que si es inferior a esta suma su conocimiento en primera instancia se radica en los Juzgados Administrativos, conforme al artículo 155-3 ibídem.*

*Se dice que en principio, porque dicha regla es clara cuando la pretensión ataca únicamente la sanción, como sucede en este caso donde el acto administrativo sólo impuso la multa. Cuestión diferente sería la pretensión que versa sobre el impuesto mismo y la sanción, pero en tal caso debe tenerse presente que la cuantía se establece por la sumatoria del valor discutido por concepto del impuesto y las sanciones—artículo 157 Ley 1437- o por aplicación de la regla especial determinada en función del impuesto, no de la sanción, pero este no es el caso que se trata. (...) (...) En ese orden de ideas, se concluye que con la Ley 1437 el Legislador fijó dos Reglas de competencia en materia tributaria. La regla especial para los procesos en los que se discuta el monto, la distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales -100 salarios mínimos- y, la regla general, para los procesos en los que se impugnen otro tipo de actos administrativos en uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho -300 salarios mínimos-; por lo que es necesario para determinar la competencia en cada caso, un análisis de las pretensiones y de los fundamentos de la demanda para efectos de establecer el asunto del proceso. (...)”*

En el presente asunto, una vez analizado el contenido de los actos demandados y las pretensiones de la demanda, se advierte que la estimación razonada de la cuantía hace referencia al monto de \$477.885.000 pesos, cifra que corresponde a la sanción impuesta mediante Resolución No. RDO-2018-03036 del 29 de agosto de 2018, la cual supera el tope de los 300 SMLMV<sup>7</sup> señalado en el artículo 157 del CPACA.

## **2. REQUISITO DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL**

El Despacho advierte que antes de incoar las acciones contencioso administrativas se debe agotar la conciliación prejudicial como lo consagra el numeral 1 del artículo 161 del CPACA: “Cuando los asuntos sean conciliables, el

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, providencia del 01 de octubre de 2013, EXP No. 25000-23-27-000-2013-00290-00(20246).

<sup>7</sup> Salario mínimo año 2020 \$877.803 pesos x 300 SMLMV = \$263.340.900 pesos

establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.”.

Sobre el particular, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente<sup>6</sup>:

*“(…) De acuerdo con las normas transcritas, con la entrada en vigencia de la Ley 1437, esto es, a partir del 12 de julio de 2012, se hace necesario determinar en materia tributaria el objeto del proceso con el fin de establecer la competencia funcional del Juez o Tribunal, ya que si el asunto versa sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, su conocimiento radica en los Tribunales Administrativos si la cuantía supera los 100 salarios mínimos, mientras que si es inferior a esta su conocimiento en primera instancia radica en los Juzgados Administrativos.*

*La regla de competencia explícita que se comenta trata únicamente del tributo, no de la sanción, lo que, en principio permite excluir de la regla de competencia específica a las controversias que versen sobre sanciones, caso en el cual se acude a la regla general consagrada en el artículo 152-3, que la radica en los Tribunales Administrativos cuando la cuantía supera los 300 salarios mínimos, mientras que si es inferior a esta suma su conocimiento en primera instancia se radica en los Juzgados Administrativos, conforme al artículo 155-3 ibídem.*

*Se dice que en principio, porque dicha regla es clara cuando la pretensión ataca únicamente la sanción, como sucede en este caso donde el acto administrativo sólo impuso la multa. Cuestión diferente sería la pretensión que versa sobre el impuesto mismo y la sanción, pero en tal caso debe tenerse presente que la cuantía se establece por la sumatoria del valor discutido por concepto del impuesto y las sanciones –artículo 157 Ley 1437- o por aplicación de la regla especial determinada en función del impuesto, no de la sanción, pero este no es el caso que se trata. (...) (..) En ese orden de ideas, se concluye que con la Ley 1437 el Legislador fijó dos Reglas de competencia en materia tributaria. La regla especial para los procesos en los que se discuta el monto, la distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales -100 salarios mínimos- y, la regla general, para los procesos en los que se impugnen otro tipo de actos administrativos en uso del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho -300 salarios mínimos-; por lo que es necesario para determinar la competencia en cada caso, un análisis de las pretensiones y de los fundamentos de la demanda para efectos de establecer el asunto del proceso. (...)”*

En el presente asunto, una vez analizado el contenido de los actos demandados y las pretensiones de la demanda, se advierte que la estimación razonada de la cuantía hace referencia al monto de \$477.885.000 pesos, cifra que corresponde a la sanción impuesta mediante Resolución No. RDO-2018-03036 del 29 de agosto de 2018, la cual supera el tope de los 300 SMLMV<sup>7</sup> señalado en el artículo 157 del CPACA.

## **2. REQUISITO DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL**

El Despacho advierte que antes de incoar las acciones contencioso administrativas se debe agotar la conciliación prejudicial como lo consagra el numeral 1 del artículo 161 del CPACA: “Cuando los asuntos sean conciliables, el

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, providencia del 01 de octubre de 2013, EXP No. 25000-23-27-000-2013-00290-00(20246).

<sup>7</sup> Salario mínimo año 2020 \$877.803 pesos x 300 SMLMV = \$263.340.900 pesos





*trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales”.*

Sin embargo, el parágrafo 1º del artículo 2º del Decreto 1716 de 2009<sup>8</sup> consagra que no son susceptibles de conciliación extrajudicial los asuntos de lo contencioso administrativo que versen sobre conflictos de carácter tributario.

Por lo anterior y al versar el presente sobre un asunto tributario, no es requisito de procedibilidad la conciliación prejudicial.

### **3. DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN**

Respecto de la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el literal d) del artículo 164 del CAPACA dispone: *“Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.”.*

La Resolución No. RDC-2019-02293 por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración data del 01 de noviembre de 2019, siendo notificada a la parte actora mediante EDICTO fijado por el término de diez (10) días contados desde el 25 de noviembre hasta el 06 de diciembre de 2019<sup>9</sup>, por lo que los cuatro (04) meses del medio de control, vencían el 07 de abril de 2020, siendo radicada la demanda el 04 de marzo de 2020<sup>10</sup>, dentro del término legal.

### **4. DEL PODER Y LA LEGITIMACIÓN EN ACTIVA Y PASIVA.**

Con relación a la legitimación por activa, se tiene a esta como la posibilidad que tiene aquella persona que ha sufrido un daño para obtener el resarcimiento por medio de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Respecto al derecho de postulación, el artículo 160 del CPACA señala que: *“Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa.”.*

A folios 72 a 78, obra poder otorgado por la sociedad demandante y certificado de existencia y representación legal<sup>11</sup> de la misma, en el que se verifica con claridad que el representante legal de la sociedad, es quien otorga poder para

<sup>8</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

<sup>9</sup> Ver archivo No. 17 del CD anexo

<sup>10</sup> Ver folio 80

<sup>11</sup> Ver folio 77

que se lleven a cabo las presentes diligencias, razón por la cual se encuentra debidamente configurado el derecho de postulación.

Frente a la legitimación y la representación de las entidades públicas el artículo 159 del CPACA dispone: *"Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados."*

El apoderado de la parte demandante dentro de la descripción fáctica realizada en el escrito de la demanda, hace imputaciones a la Unidad Especial de Gestión Pensional - UGPP, como quiera que pretende la nulidad de las Resoluciones No. RDO-2018-03036 del 29 de agosto de 2018 y RDC-2019-02293 del 01 de noviembre de 2019, proferidas por el Subdirector de Determinación de Obligaciones y por el Director de Parafiscales de la UGPP, respectivamente. En ese orden de ideas, la parte demandante y la entidad demandada están legitimadas materialmente por activa y por pasiva, para actuar en las presentes actuaciones.

## 5. DE LOS REQUISITOS FORMALES.

La demanda cumple con la totalidad de los requisitos establecidos en los artículos 162 (requisitos de la demanda<sup>12</sup>) 163 (individualización de pretensiones<sup>13</sup>) y 164 (oportunidad de la demanda) de la Ley 1437 de 2011.

Además, se allegaron los anexos pertinentes que exige el art. 166, incluyendo copia de la demanda en mensaje de datos para los efectos del inciso 3 del art. 199, modificado por el art. 612 de la Ley 1564 de 2012.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 806 de 2020, se requerirá a la parte demandante para que aporte la información y documentación señalados en la referida norma<sup>14</sup>.

Por reunir los requisitos legales el Despacho,

**RESUELVE:**

<sup>12</sup> Designación de las partes: folio 12

Pretensiones: folios 14-15

Los hechos y omisiones folios 15-23

Fundamentos de Derecho y concepto de violación folios 24-61

Las pruebas folio 63-69, estimación razonada de la cuantía folio 62

Lugar y dirección de las partes folio 70-71

<sup>13</sup> Folios 14-15

<sup>14</sup> - Canal digital donde deben ser notificadas las partes, sus representantes y apoderados, los testigos, peritos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso.

- Anexos en medio electrónico, los cuales corresponderán a los enunciados y enumerados en la demanda.



que se lleven a cabo las presentes diligencias, razón por la cual se encuentra debidamente configurado el derecho de postulación.

Frente a la legitimación y la representación de las entidades públicas el artículo 159 del CPACA dispone: *"Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contenciosos administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados."*

El apoderado de la parte demandante dentro de la descripción fáctica realizada en el escrito de la demanda, hace imputaciones a la Unidad Especial de Gestión Pensional - UGPP, como quiera que pretende la nulidad de las Resoluciones No. RDO-2018-03036 del 29 de agosto de 2018 y RDC-2019-02293 del 01 de noviembre de 2019, proferidas por el Subdirector de Determinación de Obligaciones y por el Director de Parafiscales de la UGPP, respectivamente. En ese orden de ideas, la parte demandante y la entidad demandada están legitimadas materialmente por activa y por pasiva, para actuar en las presentes actuaciones.

#### **5. DE LOS REQUISITOS FORMALES.**

La demanda cumple con la totalidad de los requisitos establecidos en los artículos 162 (requisitos de la demanda<sup>12</sup>) 163 (individualización de pretensiones<sup>13</sup>) y 164 (oportunidad de la demanda) de la Ley 1437 de 2011.

Además, se allegaron los anexos pertinentes que exige el art. 166, incluyendo copia de la demanda en mensaje de datos para los efectos del inciso 3 del art. 199, modificado por el art. 612 de la Ley 1564 de 2012.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 806 de 2020, se requerirá a la parte demandante para que aporte la información y documentación señalados en la referida norma<sup>14</sup>.

Por reunir los requisitos legales el Despacho,

#### **RESUELVE:**

<sup>12</sup> Designación de las partes: folio 12

Pretensiones: folios 14-15

Los hechos y omisiones folios 15-23

Fundamentos de Derecho y concepto de violación folios 24-61

Las pruebas folio 63-69, estimación razonada de la cuantía folio 62

Lugar y dirección de las partes folio 70-71

<sup>13</sup> Folios 14-15

<sup>14</sup> - Canal digital donde deben ser notificadas las partes, sus representantes y apoderados, los testigos, peritos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso.

- Anexos en medio electrónico, los cuales corresponderán a los enunciados y enumerados en la demanda.

**PRIMERO: ADMITIR** la demanda de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**, instaurada por la sociedad **GESTORES Y CONSULTORES DE COLOMBIA S.A.S.** contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, para obtener la nulidad de las Resoluciones No. RDO-2018-03036 del 29 de agosto de 2018, RDC-2019-02293 del 01 de noviembre de 2019 y RPC-2018-00666 del 17 de mayo de 2018, y en consecuencia dispone:

**SEGUNDO: NOTIFICAR** este auto al demandante en la forma prevista en el artículo 9 del Decreto 806 de 2020, quien podrá consultarlo en la página web: [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co).

**TERCERO:** No hay lugar a fijar gastos ordinarios del proceso, pues la notificación personal corresponde a la parte actora; no obstante, de requerirse expensas, éstas se fijarán en su oportunidad.

**CUARTO: NOTIFICAR** personalmente la presente providencia a la parte demandada **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, al señor **AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO** y a la **AGENCIA NACIONAL DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** a los buzones de correos electrónicos creados por dichas entidades para efecto de recibir notificaciones judiciales de conformidad con lo establecido en los artículos 197, 198 y 199 del CPACA. En concordancia con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 806 de 2020. La notificación se entenderá realizada una vez transcurridos dos (02) días hábiles siguientes al envío del mensaje.

La parte demandante deberá remitir al correo electrónico [rpmemorialestadmvcauca@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rpmemorialestadmvcauca@cendoj.ramajudicial.gov.co), dentro de los CINCO (05) DÍAS HÁBILES siguientes a la notificación por estado de la presente providencia, la constancia de remisión efectiva de la copia de la demanda, sus anexos y del auto admisorio.

Hasta tanto no se alleguen las constancias anteriormente referidas, la Secretaría de esta Corporación no realizará la notificación personal a los demandados. El incumplimiento de esta carga procesal dará lugar a la aplicación del artículo 178 del CPACA.

**QUINTO:** A la entidad demandada **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP**, al señor **AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO** y a la **AGENCIA NACIONAL DE LA DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** se les correrá traslado de esta demanda por el término de treinta (30) días para contestarla, proponer excepciones, pedir pruebas, llamar en garantía y en su caso, proponer demanda de reconvención, acorde con el artículo 172 del CPACA.



Radicación  
Medio de control  
Demandante  
Demandado

: 76001-23-33-000-2020-00193-00  
: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
: GESTORES Y CONSULTORES DE COLOMBIA S.A.S.  
: UGPP



7

**SEXTO: RECONOCER** personería para actuar como apoderado de la parte demandante, al abogado EDGAR AUGUSTO ARANA MONTOYA identificado con cédula de ciudadanía No. 19.386.561 y portador de la tarjeta profesional No. 46.252 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos a que alude el memorial poder presentado<sup>15</sup>.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JHON ERICK CHAVES BRAVO**  
Magistrado

---

<sup>15</sup> Ver folios 72 a 74  
VoBo Secretario  
Proyectó Andrés M