

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, dos (02) de diciembre de dos mil veinte (2020).

Auto Interlocutorio

MAGISTRADO PONENTE: JHON ERICK CHAVES BRAVO

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE	76001-23-33-000-2019-01160-00
DEMANDANTE	LUISA FERNANDA CORDON TORRES
DEMANDADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP
ASUNTO:	ADMITE DEMANDA

ANTECEDENTES

La parte actora, a través de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, solicitó<sup>1</sup> la nulidad de:

- La Resolución nro. RDO-2018-01648 del 29 de mayo de 2018, por medio de la cual se profirió liquidación oficial en su contra, por omisión en la afiliación y/o vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral, en el período de enero a diciembre de 2015, por la suma de \$58.742.200.
- La Resolución nro. RDC-2019-00788 del 27 de mayo de 2019, por medio de la cual fue resuelto desfavorablemente el recurso de reconsideración interpuesto contra la referida liquidación oficial.

Como restablecimiento del derecho, solicitó se condene a la entidad demandada a pagar a su favor una indemnización por los perjuicios materiales causados, equivalente a \$176.226.600.

CONSIDERACIONES

Corresponde al Despacho verificar si la demanda cumple los requisitos legales para ser admitida.

1. DE LA JURISDICCIÓN

Conforme al artículo 104 del CPACA la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer además de lo dispuesto en la Constitución Política y en las leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa.

<sup>1</sup>Folios 1-2.



## 2. DE LA COMPETENCIA

### 2.1. Factor funcional

En cuanto a la competencia funcional el CPACA indica:

*"ARTICULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:*

*(...)*

*4. 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 asunto concreto, se pretende la nulidad de los actos mediante los cuales se profirió liquidación oficial por omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral a la demandante y se le impuso sanción por omisión. Como la inconformidad de la demandante se centra en el monto de la liquidación oficial y de la sanción por omisión impuesta por la entidad demandada, esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, como quiera que se discute un acto administrativo producto de una contribución.

### 2.2. Factor Cuantía

El artículo 157 del CPACA señala:

*"ARTÍCULO 157. COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA. 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 establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.*

*Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.*

*En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.*

*La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.*

*(...)"*

Como el CAPACA, no establece la competencia cuando el asunto versa sobre impuestos y sanción, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente<sup>2</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*

---

<sup>2</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).

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. (...)"

Ahora bien, en el presente caso la cuantía asciende 176.226.600<sup>3</sup>, suma que corresponde a los siguientes montos:

OMISIÓN	\$58.742.200
SANCIÓN POR OMISIÓN	\$117.484.400
<b>TOTAL</b>	<b>\$176.226.600</b>

Por lo anterior y de conformidad con lo mencionado en líneas anteriores por el Consejo de Estado y como quiera que las pretensiones de la demandante van encaminadas a discutir el valor de la contribución de aportes a seguridad social por omisión en el periodo declarado de enero a diciembre de 2015 y la respectiva sanción, la cuantía se establece por la sumatoria de estas dos y se le da aplicación a la regla especial determinada en función de las contribuciones (numeral 4º del artículo 152 del CPACA<sup>4</sup>), por lo que se supera el tope de los 100 SMLMV<sup>5</sup> y esta Corporación es competente para conocer del presente asunto.

<sup>3</sup> Ver vuelto del folio 35 a folio 36.  
<sup>4</sup> Artículo 152.Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)4. 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. (...)  
<sup>5</sup> Salario minimo legal vigente 2019 (\$ 828.116 \* 100 = **\$82.811.600**)



### 2.3. Factor territorial

En cuanto a la competencia territorial el CPACA señala:

*“ARTÍCULO 156. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:*

*(...)*

*7. 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 este caso, se observa que el domicilio de la demandante es la ciudad de Cali y que, en consecuencia, éste es el lugar de presentación de su declaración. Luego, esta Corporación es competente para conocer del presente asunto.

### 3. REQUISITO DE CONCILIACIÓN PREJUDICIAL

El Despacho advierte que antes de incoar las acciones contencioso administrativas se debe hacer la conciliación prejudicial como lo consagra el artículo 161 del CPACA:

*“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR. La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:*

*1. Cuando los asuntos sean conciliables, el 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 párrafo 1º del artículo 2º del Decreto 1716 de 2009<sup>6</sup> consagra lo siguiente:

*“Artículo 2º. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.*

*Parágrafo 1º. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:*

*– Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.*

*– Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993.*

*– Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.”*

---

<sup>6</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.



RADICACIÓN	: 2019-01160-00
Medio de control	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Accionante	: LUISA FERNANDA CORDON TORRES
Accionado	: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP

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

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

Respecto de la caducidad de los medios de control en la interposición de la acción contenciosa administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho, el CPACA dispone:

“ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) 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”

Conforme a la documentación aportada por la demandante, el 31 de mayo de 2019 fue notificada por correo electrónico de la resolución que resolvió desfavorablemente el recurso de reconsideración. El término de caducidad comenzó a correr desde el 1 de junio de 2019, pero se suspendió<sup>7</sup> durante el trámite de la conciliación extrajudicial<sup>8</sup> desde el 26 de septiembre de 2019 hasta el 21 de octubre de 2019. La demanda fue interpuesta oportunamente el 21 de octubre de 2019.

#### **5. 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 mismo por medio de la jurisdicción contenciosa administrativa.

El artículo 160 del CPACA, respecto al derecho de postulación versa:

“Quienes comparezcan al proceso deberán hacerlo por conducto de abogado inscrito, excepto en los casos en que la ley permita su intervención directa.”

A folio 13, obra poder otorgado por la parte demandante, para 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 dispone el artículo 159 del CPACA:

“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

---

<sup>7</sup> El Consejo de Estado ha señalado que la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial en asuntos no conciliables suspende el término de caducidad de la acción correspondiente. (25000-23-27-000-2012-00272-01)

<sup>8</sup> Folio 14.



RADICACIÓN	: 2019-01160-00
Medio de control	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Accionante	: LUISA FERNANDA CORDON TORRES
Accionado	: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP

contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.

La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho.

El Presidente del Senado representa a la Nación en cuanto se relacione con la Rama Legislativa; y el Director Ejecutivo de Administración Judicial la representa en cuanto se relacione con la Rama Judicial, salvo si se trata de procesos en los que deba ser parte la Fiscalía General de la Nación."

El apoderado de la parte demandante dentro de la descripción fáctica hecha en el escrito de demanda, hace imputaciones a la UGPP. En ese orden de ideas, la parte demandante y la entidad demandada están legitimadas materialmente, por activa y por pasiva respectivamente, para actuar en las presentes actuaciones.

Ahora bien, el numeral primero del artículo 627 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), señala la entrada en vigencia de los artículos 610 a 627 a partir de la promulgación de esta ley (12 de Julio de 2012), el artículo 610 del mismo estatuto, indica la intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción donde intervengan entidades públicas, para defender los intereses patrimoniales del Estado.

Pues bien, el Decreto 4085 de 2011, respecto del objetivo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, señala:

**"ARTÍCULO 2o. OBJETIVO.** La Agencia tendrá como objetivo el diseño de estrategias, planes y acciones dirigidos a dar cumplimiento a las políticas de defensa jurídica de la Nación y del Estado definidas por el Gobierno Nacional; la formulación. Evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas del daño antijurídico y la extensión de sus efectos, y la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas, para la defensa de los intereses litigiosos de la Nación.

**PARÁGRAFO.** Para efectos este decreto. Entiéndase por intereses litigiosos de la Nación, los siguientes:

- a) Aquellos en los cuales esté comprometida una entidad de la Administración Pública del orden nacional por ser parte en un proceso."

Por tratarse en el presente asunto de entidad del orden nacional, se deberá notificar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado al correo electrónico, conforme lo indica el parágrafo del artículo 3 del decreto 1365 de 2013, el cual señala:

"Para efectos de las notificaciones personales que se deban realizar a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se entenderá que el correo electrónico cumple los mismos propósitos que el servicio postal autorizado para enviar la copia de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio, en los términos del artículo 197 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En estos casos, no será necesaria la remisión física de los mencionados documentos".

## 6. DE LOS REQUISITOS FORMALES.





RADICACIÓN	: 2019-01160-00
Medio de control	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Accionante	: LUISA FERNANDA CORDON TORRES
Accionado	: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP

De igual forma se cumple con la totalidad de los requisitos establecidos en los artículos 162 (requisitos de la demanda<sup>9</sup>), 163 (individualización de pretensiones<sup>10</sup>) y 164 (oportunidad de la demanda) de la Ley 1437 de 2011.

Aunado a lo anterior 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>11</sup>.

Por reunir los requisitos legales el Despacho,

## RESUELVE

**PRIMERO: ADMITIR** la demanda instaurada por la señora **LUISA FERNANDA CORDON TORRES**, por medio de apoderado judicial en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP** y en consecuencia dispone:

**SEGUNDO: NOTIFICAR** este auto a la 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 - 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 (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje.

<sup>9</sup> Designación de las partes: folio 1

Pretensiones: folios 1-2.

Los hechos y omisiones folio 2.

Fundamentos de Derecho y concepto de violación: folios 3-11.

Las pruebas folio 11.

Estimación razonada de la cuantía folio 11.

Lugar y dirección de las partes folios 11-12.

<sup>10</sup> Ver folios 1-2.

<sup>11</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.



RADICACIÓN	: 2019-01160-00
Medio de control	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Accionante	: LUISA FERNANDA CORDON TORRES
Accionado	: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP

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, no se procederá por la Secretaría de esta Corporación a realizar 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 - UGPP**, al **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.

**SEXTO: RECONOCER PERSONERÍA** para actuar, como apoderado de la parte demandante, al abogado CAMPO ELIAS SERRANO GUARIN, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.167.370 y portador de la tarjeta profesional No. 90.192 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos a que alude el memorial poder presentado<sup>12</sup>.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

JHON ERICK CHAVES BRAVO  
Magistrado

ACH  
VoBo Secretario

---

<sup>12</sup> Ver folio 13.