



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, 6 de marzo de 2020.

Auto Interlocutorio nro. 48

MAGISTRADA PONENTE: ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – TRIBUTARIO y SANCION
EXPEDIENTE	76001-23-33-000-2019-00872-00
DEMANDANTE	PAULA SAAVEDRA GONZÁLEZ
DEMANDADO	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP
ASUNTO:	ADMITE DEMANDA

ANTECEDENTES

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

- La Resolución nro. RDO-2017-03100 del 30 de agosto de 2017¹, expedida por el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la UGPP, que profirió liquidación oficial por omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los subsistemas de Salud y Pensiones y se sanciona por no declarar por la conducta de omisión.
- La Resolución nro. RDC 2018-00967 del 31 de agosto de 2018², proferida por la Dirección de parafiscales de la UGPP, que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución nro. RDO-2017-03100 del 30 de agosto de 2017.

Como restablecimiento del derecho, solicitó³ se declare que no estaba obligada a afiliarse y a aportar a los subsistemas de salud y pensión en los meses de enero a diciembre de 2014, así como, que no debe pagar la supuesta omisión determinada y tampoco la sanción por la conducta de omisión. Finalmente, solicitó se condene en consta y agencias en derecho.

CONSIDERACIONES

Corresponde al Despacho pronunciarse sobre el medio de control Nulidad y Restablecimiento del Derecho, a fin de verificar si la misma 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

¹ Ver folios 82-112

² Ver folios 60-79

³ Ver folio 4



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.

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 señora Paula Saavedra González 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 Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, 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 siguiente⁴:

⁴ 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).



RADICACIÓN
Medio de control
Accionante
Accionado

: 2019-00872-00
: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
: PAULA SAAVEDRA GONZÁLEZ
: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP

“(…) 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. (…)

Ahora bien, el apoderado judicial de la parte demandante estima su cuantía en ciento sesenta y cuatro millones cuatrocientos ochenta y seis mil seiscientos pesos (\$ 164.486.600.00)⁵, discriminados de la siguiente manera:

OMISIÓN	\$56.162.200,00
SANCIÓN POR OMISIÓN	\$112.324.400,00
TOTAL	\$164.486.600,00

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 2014 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 CPACA⁶), por lo que se supera el tope de los 100 SMLMV⁷ y esta Corporación es competente para conocer del presente asunto.

⁵ Ver folio 2

⁶ 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. (…)

⁷ 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 acto o el hecho generador que dio lugar a la sanción, ocurrió con el requerimiento de información⁸ nro. RQI-M-3941 del 27 de octubre de 2016 suscrito por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP, notificado el 4 de noviembre de 2016 al domicilio de la parte actora, tal como se evidencia en la guía nro. RN662566021CO⁹. Además, revisada la declaración de renta del año 2014 de la demandante, visible a folio 113 se realizó en la dirección seccional nro. 5 la cual corresponde a seccional de impuestos de la ciudad de Cali, en tal sentido la competencia por el factor territorial en el presente se encuentra debidamente configurada en el Tribunal Administrativo del Valle.

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 2009¹⁰ 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.

⁸ Ver folio 60 reverso

⁹ Ver folio 157 impreso de la página web de mensajería 4-72.

¹⁰ 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	: 2019-00872-00
Medio de control	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Accionante	: PAULA SAAVEDRA GONZÁLEZ
Accionado	: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP

Parágrafo 1°. 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.”

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 contencioso 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”

La resolución por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración data del 31 de agosto de 2018¹¹ y fue notificada a la demandante vía correo electrónico el 25 de septiembre del mismo año¹² por lo que los 4 meses del medio de control, vencían el 28 de enero de 2019, siendo radicada la demanda el 25 de enero de 2019¹³, es decir dentro del término legal establecido.

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 62, 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:

¹¹ Ver folios-60-79

¹² Fl. 64

¹³ Fl. 149



"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.

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 Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales¹⁴. 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".

¹⁴ Ver folios 1-5

RADICACIÓN	: 2019-00872-00
Medio de control	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Accionante	: PAULA SAAVEDRA GONZÁLEZ
Accionado	: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP



6. DE LOS REQUISITOS FORMALES.

De igual forma se cumple con la totalidad de los requisitos establecidos en los artículos 162 (requisitos de la demanda¹⁵), 163 (individualización de pretensiones¹⁶) 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.

Finalmente, el Despacho advierte que el proceso fue repartido en la Oficina de Apoyo como demanda de nulidad y restablecimiento del derecho – Laboral pero se trata de una demanda de carácter tributario, por lo anterior se ordenará a la Oficina de Apoyo corregir el reparto.

Por reunir los requisitos legales el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR la demanda instaurada por la señora **PAULA SAAVEDRA GONZÁLEZ**, 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 al demandante en la forma prevista en el artículo 201 del CPACA, quien podrá consultarlo en la página web: 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.

Como quiera que no se fijan gastos ordinarios del proceso, para cumplir lo anterior, **ORDENAR a la parte demandante**, de acuerdo con el artículo 199 del CPACA, **remitir** a quienes deben ser notificados personalmente, en el término improrrogable de DOS (02) DÍAS HÁBILES, contados a partir de la

¹⁵ Designación de las partes: folios -2

Pretensiones: folios 3-4

Los hechos y omisiones folios 4-6

Fundamentos de Derecho y concepto de violación: folios 7-59

Las pruebas folios 59-60

Estimación razonada de la cuantía folio 2

Lugar y dirección de las partes folios 60-61

¹⁶ Ver folios 2-4.

RADICACIÓN
Medio de control
Accionante
Accionado

: 2019-00872-00
: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
: PAULA SAAVEDRA GONZÁLEZ
: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES - UGPP



notificación por estado de la presente providencia, a través del servicio postal autorizado, copia de la demanda, de sus anexos y de este auto admisorio, sin perjuicio de las copias que deban quedar en el expediente a disposición de los notificados.

Así mismo, deberá aportar dentro de los CINCO (05) DÍAS HÁBILES siguientes a la notificación por estado de la presente providencia, certificación de la entidad de servicio postal autorizado, en la que conste la remisión efectiva de la copia de la demanda, sus anexos y del auto admisorio, para lo cual allegará copia del oficio remisario a la Secretaría del Tribunal.

Hasta tanto no se alleguen las constancias anteriormente referidas, no se procederá por la Secretaría de esta Corporación a realizar la notificación personal de 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 reconvencción, acorde con el artículo 172 del CPACA. Este plazo comenzará a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de surtida la última notificación, como dispone el artículo 199 del CPACA.

SEXTO: ADVERTIR a las entidades demandadas, que durante el tiempo para dar respuesta a la demanda, deberá allegar con la contestación, **el expediente administrativo que contenga los antecedentes de la actuación que se demanda y se encuentre en su poder**. La inobservancia de este deber constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto (artículo 175, parágrafo 1º del CPACA).

SÉPTIMO: RECONOCER PERSONERÍA para actuar, como apoderado de la parte demandante, al abogado ABEL A. CUPAJITA RUEDA, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.216.442 y portador de la tarjeta profesional No. 210.344 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y para los efectos a que alude el memorial poder por ellos presentado¹⁷.

OCTAVO: ORDENAR a la Secretaria y a la Oficina de Apoyo corregir el registro en siglo XXI y el reparto, toda vez que no se trata de un asunto laboral sino tributario.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

Ngg
VoBo Secretari>

¹⁷ Ver folio 62