

Bogotá D.C., 10 de February de 2022

Señora Juez

**Dra., ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**JUZGADO CUARENTA Y DOS (42) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTA  
SECCIÓN CUARTA**

Email: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

E. S. D.

**REFERENCIA: CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**  
**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**DEMANDANTE: COLOMBIANA DE TELEVISIÓN S. A., NIT 860.034.318**  
**DEMANDADA: U. A. E., DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP -. 11001-33-37-042-2021-00063-00**  
**RADICACIÓN:**

Radicado: 2022110000285571



**ARMANDO CALDERÓN GONZÁLEZ**, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.699.184 de Bogotá D.C., y Tarjeta Profesional de Abogado N° 118.579 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de Apoderado Especial de la entidad demandada **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-**, según poder conferido por la **Dra., CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRAS**, en su calidad de **Subdirector General 040 - 24** de la Subdirección Jurídica de Parafiscales de la Dirección Jurídica de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP**, conforme con las Resoluciones N° 379 del 31 de marzo de 2020, N° 688 del 04 de agosto de 2020, y acta de posesión N° 32 de fecha 04 de mayo de 2020, por medio del presente escrito procedo a contestar el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, formulado por el Doctor **JAVIER HERNANDO VILLALOBOS GALVIS** en calidad de apoderado judicial de la sociedad **COLOMBIANA DE TELEVISIÓN S. A., con NIT 860.034.318**, de conformidad con el artículo 175 del C.P.A.C.A., y con fundamento en lo siguiente:

## I. A LAS PRETENSIONES

Conforme a las consideraciones de orden fáctico y jurídico que se expondrán en la presente contestación, en forma respetuosa manifiesto a su Honorable Despacho Señora Juez, que la UNIDAD se **OPONE** a todas y cada una de las declaraciones y pretensiones (principales y subsidiarias) formuladas en el escrito de demanda, toda vez que la entidad que represento actuó en ejercicio de las facultades y funciones establecidas en la Ley y conforme a las disposiciones especiales vigentes al momento de expedir los actos administrativos objeto de la presente demanda, los que se encuentran investidos de la presunción de legalidad que no logra quebrantar la parte actora, ni con los hechos, ni con los fundamentos jurídicos, como tampoco de índole probatorio allegado al libelo, esto es:

1. A la declaratoria de nulidad total o parcial de la **Resolución N° RDO 2019-01719 del 14 de junio de 2019**, por medio de la cual se impone sanción por no suministrar la información requerida dentro del plazo establecido para ello a la sociedad **COLOMBIANA DE TELEVISIÓN S. A., con NIT 860.034.318**.



2. A la declaratoria de nulidad total o parcial de la **Resolución N° RDC 2020-00887 del 30 de noviembre de 2020**, que resolvió el Recurso de Reconsideración, confirmando en su integridad la **Resolución N° RDO 2019-01719 del 14 de junio de 2019**.

### FRENTE AL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

Me opongo, a que se restablezca el derecho a la sociedad **COLOMBIANA DE TELEVISIÓN S. A.**, con NIT **860.034.318**, en los siguientes términos:

1. Se declare que la sociedad **COLOMBIANA DE TELEVISIÓN S. A.**, no incurrió en la conducta sancionable y por ende no es acreedora de la sanción por entrega tardía o incompleta de la información, impuesta por la UGPP.
2. Se ordene a la UGPP., abstenerse de ejecutar los actos administrativos demandados mediante la presente acción.
3. Se declare que la sociedad **COLOMBIANA DE TELEVISIÓN S. A.**, no está obligada a asumir ninguna de las cargas sancionatorias impuestas por la UGPP., en los actos administrativos objeto de la presente demanda.
4. Se elimine de los archivos de la entidad la anotación de que la sanción establecida en los actos administrativos demandados se haya realizado.
5. Que se proceda al archivo definitivo del expediente N° 20151520058006396, abierto en contra de la sociedad **COLOMBIANA DE TELEVISIÓN S. A.**
6. Se condene en costas y agencia en derecho a la UGPP.
7. En forma subsidiaria, que el cálculo del número de días de retraso en el suministro de la información y liquidación de la sanción por entrega tardía o incompleta de la información realizado por la UGPP., es incorrecto.
8. En forma subsidiaria, se ajuste y disminuya el computo de los días correspondientes a la sanción por entrega tardía / incompleta, hasta el 16 de marzo de 2016, fecha de la última entrega de información por parte de la sociedad **COLOMBIANA DE TELEVISIÓN S. A.**

### SOBRE LA CONDENA EN COSTAS:

Esta carga económica comprende, por una parte, los *gastos* necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados y de otro lado, las *agencias en derecho* que corresponden a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento, por lo que es necesario recordar que en aquellos casos en los cuales se demuestre que existe un interés general como es el caso que nos ocupa, no debe condenarse en costas.

Aunado a lo anterior, la Unidad es una autoridad pública que defiende la prevalencia del interés general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes que tienen que ver con el pago correcto y oportuno de las contribuciones parafiscales de la protección social cuyo objetivo es proteger los recursos y el patrimonio público del Sistema de Seguridad Social, y persigue una finalidad constitucionalmente legítima ya que las actuaciones de mi representada se hacen en base al cumplimiento de los fines del estado, motivo por el cual se puede establecer exenciones en el pago de costas.

Ahora bien, el artículo 188 del CPACA, establece:



*“Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.*

El precitado artículo remite en este tema al C.P.C. hoy, C.G.P; el cual en su artículo 365 determina las reglas a las que debe sujetarse la condena en costas, de la siguiente manera:

(...)

**“Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.**

Sin embargo, al revisar el escrito de demanda, no se encuentra ninguna prueba que acredite los gastos en que incurrió la parte actora para el desarrollo del proceso, por tanto, mal puede condenarse en costas a mi representada en la medida en que no hay causación alguna que lo justifique.

Por otra parte, con sujeción al lineamiento jurisprudencial que se ha fijado en materia de condena en costas <sup>(1)</sup>, <sup>(2)</sup> las mismas no son procedentes conforme a lo previsto en el artículo 188 del C.P.A.C.A, toda vez que la controversia en el presente asunto reviste un carácter de interés público dado que con el adecuado, completo y oportuno pago de aportes parafiscales se busca obtener los recursos necesarios para cumplir con el desarrollo de los fines del Estado Social de Derecho previstos en el artículo 2 de la Constitución Política, así como la financiación del Sistema.

De acuerdo con lo expuesto, en el *sub examine*, es indudable que nos encontramos frente a un asunto de interés público, como son las contribuciones parafiscales, las cuales resultan necesarias para el propio funcionamiento y sostenibilidad del sistema de la Protección Social, y redundan de manera directa en beneficio del aportante e indirectamente de la comunidad en desarrollo del principio de solidaridad impuesto a toda persona por el sólo hecho de su pertenencia al conglomerado social- consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en sentencia del 19 de agosto de 2004, Exp. 2002-0175 (3403-02), precisó:

*Del recuento anterior de preceptos es necesario resaltar la importancia que tiene el principio de solidaridad en el régimen de salud de la Ley 100 de 1993, el cual constituye un deber exigible a las personas, que hace referencia a la obligación que tienen los administrados de contribuir con su esfuerzo a la sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual lleva forzosamente a concluir que éstos deban cotizar, si tienen ingresos, **no solo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en conjunto.***

*Resulta, por lo tanto, una verdad indiscutible que la seguridad social integral tiende a la protección de los miembros de una comunidad en sus múltiples necesidades, por lo que la filosofía que informa el sistema está fincada, se repite, en la solidaridad social y en la integralidad. **En esa medida los costos no los debe asumir el contingente de los trabajadores amparados, como tampoco los empresarios o patronos, pues éstos deben asumirlos todos en conjunto, en directa proporción a sus recursos y así, los que poseen***

<sup>1</sup> **Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, Sección Cuarta – Subsección “A”, Magistrada Ponente: Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Expediente N° 25000233700020120035900, Sentencia del 25 de septiembre de 2013.

<sup>2</sup> **Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, Sección Cuarta – Subsección “A”, Magistrada Ponente: Dra. Patricia Afanador Armenta. Expediente N° 25000233700020130041700, Sentencia del 21 de agosto de 2014.



**más, aportan más y los menos capaces, cotizan en menor cantidad. Además, los capacitados económicamente para aportar, subsidian a los demás, como una manifestación de la solidaridad humana.** (Subrayado y Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior Señora Juez, ni siquiera en gracia de discusión es procedente la condena en costas a mi representada y ruego de manera respetuosa, considerarlo en igual sentido.

## II. A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

**A LOS HECHOS 1 Y 2: SON CIERTOS<sup>2</sup>.**

**AL HECHO 3: NO ES CIERTO<sup>3</sup>.**

**AL HECHO 4: ES CIERTO<sup>4</sup>.**

**AL HECHO 5: NO ES CIERTO.**

**A LOS HECHOS 6 Y 7: SON CIERTOS Y SE ACLARA<sup>5</sup>.**

Es de aclarar que al momento de solicitar la prórroga, el plazo inicial ya se encontraba vencido en ese orden de ideas no puede endilgarse a la UGPP., omisión alguna.

**AL HECHO 8: NO ES CIERTO.**

**AL HECHO 9: NO ES CIERTO.**

**A LOS HECHOS 10, 11 Y 12: SON CIERTOS<sup>6</sup>.**

**A LOS HECHOS 13, 14, 15, 16, 17 Y 18: SON CIERTOS Y SE ACLARA.**

Es importante señalar que si bien las manifestaciones que hace la demandante en estos hechos son ciertas, estas actuaciones no hacen parte del proceso sancionatorio del cual se originaron los actos administrativos demandados.

**AL HECHO 19: ES CIERTO<sup>7</sup>.**

**AL HECHO 20: ES CIERTO.**

<sup>2</sup> Ver antecedentes administrativos carpeta 1. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN / PDF REQUERIMIENTO DE INFORMACION 20146203110211

<sup>3</sup> Ver antecedentes administrativos carpeta 1. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN / RTA A REQ INFORMACION RAD 20147362752602 Y RTA A REQ INFORMACION RAD 20145142734742

<sup>4</sup> Ver antecedentes administrativos carpeta 1. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN / SOLICITUD ACLARACIONES RAD 201615200310841

<sup>5</sup> Ver antecedentes administrativos carpeta 1. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN / PDF RAD. ENTRADA N° 201650050367632 Y PDF RAD. SALIDA N° 201615200475751

<sup>6</sup> Ver antecedentes administrativos carpeta 1. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN ACTA N° 201650052520152 DEL 29 JULIO 2016

<sup>7</sup> Ver antecedentes administrativos carpeta 2. PLIEGO DE CARGOS / PDF PLIEGO DE CARGOS RPC 2018-01161



**AL HECHO 21: NO ES CIERTO.**

**AL HECHO 22: ES CIERTO<sup>8</sup>.**

**AL HECHO 23: ES CIERTO<sup>9</sup>.**

**AL HECHO 24: ES CIERTO.**

**AL HECHO 25: NO ES CIERTO.**

**AL HECHO 26: ES CIERTO<sup>10</sup>.**

**AL HECHO 27: ES CIERTO<sup>11</sup>.**

**AL HECHO 28: NO ESCIERTO.**

#### IV. ARGUMENTOS DE DEFENSA

Como metodología a utilizar, la estructura de la contestación de la presente demanda es la siguiente:

1. Desarrollo de todos y cada uno de los planteamientos formulados por la demandante en los capítulos “ **NORMAS VULNERADAS Y FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LAS PRETENSIONES** ”.
2. Oposición a la solicitud de pruebas que hace la demandante.

##### A. FRENTE A LAS “NORMAS VULNERADAS”

Antes de pronunciarme respecto de los cargos formulados por la accionante es preciso señalar que la Entidad que represento no ha vulnerado ninguna de las normas que la parte actora cita en este acápite, de su lectura se puede colegir que corresponde a transcripción, resumen y apreciación que se hace de las mismas, sin que en el fondo se exprese con exactitud y claridad, cuál es la supuesta infracción o quebrantamiento en que incurrió la Unidad en la expedición de los actos administrativos demandados.

Sea lo primero señalar que la entidad que represento no ha transgredido los artículos 26, 29 y 209 de la Constitución Política de Colombia, como lo señala la parte demandante en su escrito, veamos porque:

<sup>8</sup> Ver antecedentes administrativos carpeta 2. PLIEGO DE CARGOS / RTA A PLIEGO CARGOS RAD 2019500500044682

<sup>9</sup> Ver antecedentes administrativos carpeta 3. RESOLUCION SANCION / PDF SANCION RDO 2019-01719

<sup>10</sup> Ver antecedentes administrativos carpeta 4. RECURSO RECONSIDERACION / PDF RESUELVE RECURSO RDC-2020-00887

<sup>11</sup> Ver antecedentes administrativos carpeta 4. RECURSO RECONSIDERACION / recibonotificacionelectronicardc202000887del301120 / PDF Htmlreceipt.pdf

El artículo 6 de la Constitución Política señala lo siguiente:

*“Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.*

La parte actora no determina en donde se desconoció el equilibrio entre los derechos del administrado y los intereses de la administración; así como tampoco demuestra que los actos administrativos no estén investidos de presunción de legalidad, que hayan sido expedidos para satisfacer fines particulares o con extralimitación de funciones o, que exista una divergencia entre los fines realmente perseguidos y los que, según la norma aplicable deberían orientar la decisión administrativa.

Por el contrario, si revisamos detenidamente los actos demandados, podrá verificarse que se expidieron en cumplimiento de los fines y competencias señaladas por la Ley.

Se le ha respetado el **debido proceso**, como se puede colegir del artículo 29 de la Constitución Política, norma que establece:

*“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.*

*Nadie podrá ser juzgado sino conforme a Leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la Ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.*

*Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.*

*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”*

Una de las principales garantías del **debido proceso**, es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la Ley otorga.

La jurisprudencia ha destacado la importancia **del derecho a la defensa** en el contexto de las garantías procesales, señalando que con su ejercicio se busca *“impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado”*. Acorde con ello, ha reconocido igualmente que *“el derecho de defensa es una garantía del debido proceso de aplicación general y universal, que “constituyen un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico”*.

Determinado el ámbito de aplicación y el alcance de los derechos que considera supuestamente vulnerados la sociedad demandante, es necesario referir a su Despacho, que la UGPP concedió las oportunidades legales previstas para ejercer la defensa por parte del contribuyente, fundamentó todas y cada una de sus decisiones en el acervo probatorio obrante en el plenario, notificó en debida forma cada una de las actuaciones administrativas y actuó en el marco jurídico pre establecido dispuesto en los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007,



Artículo 1° Decreto Ley 169 de 2008 y artículos 178, 179 y 180 de la Ley 1607 de 2012, artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario y demás normas concordantes.

De esta manera, para la expedición de los actos demandados se respetaron los derechos de defensa, de audiencia y contradicción de la sociedad demandante, tal como puede observarse en la narración de los hechos de la demanda, del mismo texto de los actos demandados y los antecedentes administrativos del proceso sancionatorio.

La Unidad ha sido transparente en sus actuaciones, siempre han estado fundamentados en la normatividad existente, la cual faculta a la entidad para adelantar los procesos de determinación, sancionatorio y así como en los hechos y pruebas obrantes.

Respecto del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, éste señala:

*“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley.”*

Es pertinente señalar que la Unidad tiene este postulado constitucional, como referente para el desarrollo de sus funciones, en consecuencia las afirmaciones infundadas que utiliza la apoderada para probar la nulidad de los actos demandados son inocuos y que en nada prueban que la Unidad, en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, haya violado una Ley utilizando sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia.

## **B. FRENTE A LOS CARGOS PROPUESTOS EN EL CAPITULO IX FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LAS PRETENSIONES.**

### **PRIMER CARGO: FALSA MOTIVACIÓN**

#### **Señala la demandante:**

En el caso que nos ocupa, el acto administrativo mixto objeto del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho está conformado por las decisiones contenidas en la Resolución N° RDO-2019-01719 del 14 de junio de 2019 y la Resolución N° RDC-2020-00887 del 30 de noviembre de 2020, las cuales adolecen de falsa motivación, derivada de un análisis errado por parte de la demandada de la información que le fue remitida mediante los radicados 20147362752602 y 20145142734742 de los días 10 y 11 de septiembre de 2014, con ocasión de la respuesta al RQI N° 20146203110211 del 19 de junio de 2014.

La errónea apreciación que hizo la UGPP de la documentación remitida con la respuesta al RQI, al concluir equivocadamente que mi representada no entregó la información solicitada de forma completa y oportuna el 11 de septiembre de 2014, específicamente los siguientes documentos: auxiliares de contabilidad del año 2013 relacionados con la causación y pago de la nómina y los auxiliares de contabilidad del año 2013 relacionados con servicios y diversos. Los documentos mencionados fueron remitidos por mi representada dentro del término legal establecido mediante radicados N° 20147362752602 y 20145142734742 del 10 y 11 de septiembre de 2014 respectivamente y que, de haber sido apreciados correctamente, la administración habría encontrado que eran los solicitados.



**Al respecto Señora Juez, se desestiman los argumentos expuestos por la demandante con fundamento en las siguientes consideraciones:**

Respecto de la falsa motivación, tenemos que es un vicio del acto administrativo que, de configurarse, es causal de nulidad absoluta del mismo, y ocurre cuando “no existe correspondencia entre la decisión que se adopta y los motivos que se aducen en el acto administrativo como fundamento de la misma, o cuando esos motivos no son reales o no existen, o están maquillados, circunstancias éstas en las cuales se presenta un vicio que invalida dicho acto”<sup>12</sup>.

Al respecto se ha pronunciado el Consejo de Estado mediante radicación número 25000-23-25-000-1997-4005-01(1913-2000) del 27 de septiembre de 2001, exponiendo lo siguiente: “(...) *La falsa motivación que vicia de nulidad un acto, es la que entraña desviación de poder, la presentación de motivos falaces para dar apariencia de legalidad a un acto, no el simple error en que pueda incurrirse en la parte considerativa de éste. (...)*”.

De igual manera, mediante radicación número 25000-23-27-000-2005-00279-01(16772) del 16 de septiembre de 2010, el mismo órgano jurisdiccional expuso lo siguiente:

*“(...) es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión sean contrarias a la realidad. La causa o motivo de los actos administrativos (elemento causal) se conforma de los fundamentos de hecho y de derecho que son los que determinan la decisión que la Administración adopta, así cuando existe falsa motivación, se entiende que la sustentación fáctica en que se apoya no corresponde a la realidad. (...)*”.

De la jurisprudencia expuesta, se extrae que la falsa motivación del acto administrativo como causal de nulidad de este, requiere de dos elementos: i) cuando los motivos que se exponen en el acto administrativo no tienen correspondencia con la realidad, es decir, son falsos, se tergiversaron, no ocurrieron, y ii) que estos sean determinantes en la decisión que tomó la Administración.

Para abordar el asunto planteado, es pertinente recordar que la motivación del acto administrativo es un requisito material u objetivo de éste, conforme al cual las causas de este deben corresponder a los supuestos de hecho y de derecho de cada caso.

Sobre el particular, la doctrina especializada ha señalado:

*“La validez del acto administrativo también depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado. Es decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición del acto administrativo de que se trate, y que se den en condiciones tales que hagan o deba preferirse la decisión tomada y no otra. Se trata de un requisito material y objetivo, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.”*<sup>13</sup>

En Sentencia del 22 de marzo de 2012, expediente 050012331000019990331401. MP. Martha Teresa Briceño, respecto a este tema, señaló lo siguiente:

*“La falsa motivación, como lo ha reiterado la Sala, se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. **Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos***

<sup>12</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, Referencia: 1001032700020100000100 del 13 de junio de 2012.

<sup>13</sup> BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. *Manual del Acto Administrativo según la ley, la jurisprudencia y la doctrina. Quinta Edición, Editorial: Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá – abril de 2009, página 129.*

**circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.** Ahora bien, **los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola.** Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión”.

Sobre la motivación de los actos administrativos resulta relevante citar lo explicado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia de 29 de abril de 2015<sup>14</sup>, así:

*Ahora, la exigencia de que el acto administrativo sea motivado es un problema de forma del acto. Cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, por lo menos, en forma sumaria en el texto del acto administrativo, se está condicionando el modo de expedirse, esto es, la forma del acto administrativo, tal como ocurre con el artículo 35 del Decreto 01 de 1984 (en igual sentido puede verse el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011), que exige que los actos administrativos de contenido particular y concreto se expidan con una motivación, al menos, en forma sucinta, esto es, breve, pero sustancial.*

*La falta de motivación, entonces, es el presupuesto o una de las causas que dan lugar a la nulidad por expedición irregular del acto administrativo, que no a la nulidad por falsa motivación, como suele entenderse equivocadamente.*

*La falsa motivación es una causal independiente y autónoma, en la medida en que alude a los hechos del caso y a la prueba. En efecto, la falsa motivación se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa.*

*Por lo tanto, para que la pretensión de nulidad de un acto administrativo por falsa motivación prospere, se debe demostrar (I) que los hechos que la administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no se probaron en la actuación administrativa o (II) que la administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si se hubiesen considerado habrían modificado sustancialmente la decisión.*

*En conclusión, mientras la falta de motivación implica la ausencia de motivo, la falsa motivación parte del supuesto de que el acto administrativo sí se motivó, pero de manera falsa, engañosa o, simplemente, con fundamento en hechos no probados.*

En otras palabras, la falta de motivación se configura cuando el acto administrativo carece de justificación sucinta de la decisión que allí se adopta. Ahora, revisado el contenido de los actos administrativos demandados, se observa que este contiene los siguientes acápites:

- **Antecedentes:** Relato sucinto de los antecedentes administrativos.
- **Análisis y conclusiones** (Respuesta al pliego de cargos, de la sanción impuesta, cálculo de la sanción)
- **Considerando**, relacionado con la expedición de los actos previos y su notificación.
- **Argumentos del deudor y/o Recurrente**, descripción sucinta de los cargos expuestos
- **Consideraciones del despacho**, análisis de los antecedentes, marco normativo y desarrollo de los cargos formulados en el recurso de reconsideración.

<sup>14</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-03-15-000-2014-04126-00 (AC). Actor: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN E

En tal sentido señora Juez, los actos demandados fueron debidamente motivados conforme a las disposiciones legales vigentes al momento de su expedición.

Ahora, frente a los argumentos en los cuales la parte actora basa la supuesta falsa motivación debo señalar:

**1. Frente a la entrega completa y oportuna de la información y nulidad de los actos por violación al debido proceso y derecho de defensa:**

En el desarrollo del proceso sancionatorio, se pudo establecer contrario a las afirmaciones que hace la demandante en los numerales II y IV, que no se entregó en forma oportuna y completa la siguiente información:

RADICADO <sup>2</sup>	FECHA	Archivos allegados y observaciones sobre el contenido de los mismos
20147362752602	10/09/2014	<p>ADJUNTA INFORMACIÓN Vía Correo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Autorización notificación de la información: ecorcho@coltelevision.com</li> <li>-Tarjeta profesional contador</li> <li>-Balance de prueba 2013 ok</li> <li>-Cuentas contables de causación y pago de nómina 2013 INCOMPLETO falta : 510518-510539-510580-6170250518-6170250539-6170251001</li> <li>-Cuentas contables de servicios y diversos 2013 INCOMPLETO falta: 516535-519595-523515-6170252015-6170254003-6170254004-6170254005-6170256502-6170256506-6170256508</li> <li>-Nómina de salarios 2013 ok</li> <li>-Relación de planillas Pila 2013</li> <li>-Contratos aprendices Sena</li> <li>-Resoluciones Pensión</li> <li>-Contratos suministro personal</li> <li>-Software nómina parametrización y resumen anual de nómina</li> <li>-Certificación de la información</li> </ul>
20145142734742	11/09/2014	<p>RESPUESTA A REQUERIMIENTO DE INFORMACION :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Autorización notificación de la información: ecorcho@coltelevision.com</li> <li>-Tarjeta profesional contador</li> <li>-Balance de prueba 2013 ok</li> <li>-Cuentas contables de causación y pago de nómina 2013 INCOMPLETO falta : 510518-510580-6170250518-6170251001</li> <li>-Cuentas contables de servicios y diversos 2013 INCOMPLETO falta: 516535-519595-523515-6170252015-6170254003-6170254004-6170254005-6170256502-6170256506-6170256508</li> <li>-Nómina de salarios 2013 ok</li> <li>-Relación de planillas Pila 2013</li> <li>-Contratos aprendices Sena</li> <li>-Resoluciones Pensión</li> <li>-Contratos suministro personal</li> <li>-Software nómina parametrización y resumen anual de nómina</li> <li>-Certificación de la información</li> </ul>
201620050528742	22/02/2016	<p>RESPUESTA :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Certificaciones contratos liquidaciones definitivas</li> <li>-Rta a auxiliares pendientes y demás puntos solicitados en el rqi sin plazo sin embargo quedan pendientes las siguientes cuentas:</li> <li>-Cuentas contables de causación y pago de nómina 2013 INCOMPLETO falta : 510518-510539-510580-6170250518-6170250539-6170251001</li> <li>-Cuentas contables de servicios y diversos 2013 INCOMPLETO falta: 516535-519595-6170252015-6170254003-6170254004-6170254005-6170256502-6170256506-6170256508</li> </ul>
201620050838202	16/03/2016	<p>REQUERIMIENTO DE INFORMACION</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-CERTIFICACIONES DE INFORMACIÓN</li> <li>-Reenvío Nómina corregida 2013</li> </ul>

Señora Juez, la falta de entrega de estos auxiliares contables se visualiza porque dentro del balance de prueba del año 2013, la demandante registró el movimiento de las siguientes cuentas, veamos:

COLOMBIANA DE TELEVISION S.A.						
Balance de Prueba de Enero a Diciembre de 2013						
Cuentas	Descripcion / Tercero	Nombre_Tercero	Saldo Inicial a 2013/01	Debitos	Creditos	Saldo Final a 2013/12
510518	COMISIONES		0,00	777.990,00	0,00	777.990,00
510539	VACACIONES PAGADAS		0,00	176.298.304,00	0,00	176.298.304,00
510580	ATENCION AL PERSONAL		0,00	4.275.967,00	0,00	4.275.967,00
516535	SERVICIOS		0,00	1.822.000,00	0,00	1.822.000,00
519595	OTROS		0,00	18.405.880,00	0,00	18.405.880,00
523515	ASISTENCIA TECNICA		0,00	73.366.400,00	0,00	73.366.400,00
6170250518	COMISIONES		0,00	3.612.336,00	0,00	3.612.336,00
6170250539	VACACIONES PAGADAS		0,00	97.377.815,00	0,00	97.377.815,00
6170251001	NOMINA TALENTO		0,00	1.196.472.000,00	2.560.000,00	1.193.912.000,00
6170252015	PARQUEADEROS		0,00	18.990.000,00	0,00	18.990.000,00
6170254003	ASEO Y CAFETERIA		0,00	733.431,00	0,00	733.431,00
6170254004	REFRIGERIOS Y ALIMENTACION		0,00	141.559.682,00	0,00	141.559.682,00
6170254005	COMBUSTIBLES		0,00	105.725.335,00	0,00	105.725.335,00
6170256502	SERVICIOS		0,00	361.245.500,00	0,00	361.245.500,00
6170256506	UTILES Y PAPELERIA		0,00	1.562.417,00	39.134,00	1.523.283,00
6170256508	ASEO Y CAFETERIA		0,00	10.351.984,00	0,00	10.351.984,00
LOS SUSCRITOS REPRESENTANTE LEGAL Y REVISOR FISCAL DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA DE TELEVISION S.A. COLTEVISION IDENTIFICADA CON NIT 860.034.318-3						
CERTIFICA QUE:						
Que las cifras arriba relacionadas fueron extractadas de los libros oficiales de contabilidad de la sociedad y que las operaciones y cifras certificadas están debidamente respaldadas con comprobantes internos y externos.						
Se expide la presente certificación a los diez (10) días del mes de Septiembre de dos mil catorce (2014) con destino a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP.						

\*\* Este archivo se puede revisar en la carpeta 1. REQUERIMIENTO DE INFORMACION / RTA A REQ INFORMACION RAD 20145142734742 Y RTA A REQ INFORMACION RAD 20147362752602, carpeta 20147362752602 sub, 1410389639967\_EXPEDIENTE11309COLOMBIANADETELEVISIONSANIT860034318\_3.rar / PUNTO 1 BALANCES / EXCEL PUNTO 1 BALANCE DE PRUEBA POR AÑO / HOJA 2013.

Los anteriores movimientos deben estar soportados en los auxiliares, los cuales no entrego la demandante, basta con revisar los anexos a los radicados 20145142734742 y 20147362752602.

Señora Juez, contrario a lo anterior, en sede administrativa la demandante señalo (hoja 4/32 del recurso de reconsideración):

**En la presente Resolución Sanción de la referencia la UGPP sanciona por no enviar las cuentas contables de números: 510518-510539-510580-516535-519595-51959501-51959502-6170250518-6170250539-6170251001-6170252015-6170254003-6170254004-6170254005-6170256502-6170256506-6170256508-523515-523598-529505-529520-529585-515505. Sin embargo ninguna de estas cuentas son utilizadas por la Compañía para la causación y pago de nómina, ni de servicios, ni de diversos.**

Es de aclarar que no todas las cuentas que conforman el rubro de gastos de personal tienen relación con la causación y pago de nómina, interpretación que da la UGPP para sancionarnos por no enviar los auxiliares de las cuentas relacionadas en la resolución sanción. Por lo anterior a nuestro juicio nos están sancionando por una información que nunca nos solicitaron.

Por consiguiente no puede haber extemporaneidad en la información inicial puesto que esas cuentas que ustedes alegan como extemporáneas, nunca fueron solicitadas por la UGPP.

En este estado de las cosas, es claro que la conducta típica sancionable por no suministrar la información requerida dentro del plazo establecido para ello, se encuentra materializada en los términos del numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, toda vez que la sociedad COLOMBIANA DE TELEVISIÓN S.A., debiendo entregar información solicitada hasta el día 11 de septiembre de 2014, nunca entrego los auxiliares contables de las cuentas de nómina 510518 (comisiones), 510539 (vacaciones pagadas), 510580 (atención al personal), 6170250518 (comisiones), 6170250539 (vacaciones pagadas), 6170251001 (nómina talento) y auxiliares de servicios y diversos cuentas 516535 (Servicios), 519595 (otros), 523515 (asistencia técnica), 6170252015 (parqueaderos), 6170254003 (aseo y cafetería), 6170254004 (refrigerios y alimentación), 6170254005 (combustibles), 6170256502 (servicios), 6170256506 (útiles y papelería), 6170256508 (aseo y cafetería), situación que se encuentra acreditada con suficiencia en el asunto que nos ocupa.

Nuevamente, queda también desvirtuada la afirmación que hace la demandante en este cargo cuando señala:

La información supuestamente entregada de forma extemporánea corresponde a aclaraciones posteriores a la expedición del RQI, solicitadas por la UGPP en oficio del mes de enero de 2016, esto es, un año y medio después de la expedición de este. Dichos cuestionamientos están relacionados con las cuentas contables: 510518, 510539, 510580, 6170250518, 6170250539, 6170251001, 516535, 519595, 523515, 6170252015, 6170254003, 6170254005, 6170256502, 6170256506 y 6170256508 que, según la demandada, mi representada no incluyó en los auxiliares contables de causación y pago de nómina y de servicios y diversos.

La UGPP omitió considerar que tales auxiliares contables corresponden a costos y gastos no relacionados con gastos de personal de mi representada, lo cual puede evidenciarse con la documentación anexa a la respuesta al RQI presentada el 10 y 11 de septiembre de 2014 y demás pruebas que se adjuntan a esta demanda.

De otro lado, el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 numeral 3°, determina la sanción por el no suministro de información por parte de las personas y entidades obligadas a suministrar información a la UGPP, así como aquellas a las que esta entidad les haya solicitado informaciones y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello, se harán acreedoras a una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información, el cual

Por su parte, el artículo 180 de la ley ibídem modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, fija el procediendo aplicable por la Unidad a fin de ejercer su facultad sancionatoria así:

**ARTÍCULO 180. PROCEDIMIENTO APLICABLE A LA DETERMINACIÓN OFICIAL DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR LA UGPP.** (Modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014). Previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes, si hay mérito para ello. (Subrayado propio)

Se tiene entonces que no es mero capricho de la UNIDAD el imponer sanciones al momento de llevar a cabo el proceso fiscalizador, sino que es la ley la que faculta y ordena la aplicación de la misma, una vez se verifique la adecuación típica de la conducta sancionable.

El proceso sancionatorio, surgió con la Ley 1607 de 2012, que asignó a la UGPP la imposición de sanciones<sup>15</sup>, sobre las siguientes conductas: i) la omisión en la afiliación y/o vinculación, ii) la corrección por inexactitud las autoliquidaciones de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, **iii) el no suministrar dentro del plazo establecido, información y/o pruebas requeridas por esta Unidad**, y iv) el incumplimiento por parte de las administradoras del Sistema de la Protección Social, de los estándares que la UGPP establezca para el cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. (Subrayado y negrilla propio)

Las dos primeras sanciones, esto es, las que recaen sobre las conductas de omisión en la afiliación y/o vinculación, y la inexactitud en las autoliquidaciones, se liquidan con base en el valor del aporte mensual a cargo y la diferencia existente entre los aportes declarados y dejados de declarar, respectivamente, dependiendo así estas sanciones, de la determinación de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, razón por la cual se proponen en el Requerimiento para Declarar y/o Corregir, y se fijan en las Liquidaciones Oficiales, actos administrativos del proceso de determinación.

Por su parte, la sanción por no suministrar la información solicitada y/o incompleta dentro del plazo establecido, se tramita en un proceso separado del de *determinación*, cuya competencia está también asignada a la UNIDAD, sin que la existencia y tramite dependan el uno del otro, como lo pretende hacer ver la demandante.

### 3. Frente al conteo de días de retraso y la liquidación de la sanción por entrega tardía / incompleta de la información.

Como se indicó en forma precedente, la sociedad demandante no entregó los auxiliares contables de las cuentas de nómina 510518 (comisiones), 510539 (vacaciones pagadas), 510580 (atención al personal), 6170250518 (comisiones), 6170250539 (vacaciones pagadas), 6170251001 (nómina talento) y auxiliares de servicios y diversos cuentas 516535 (Servicios), 519595 (otros), 523515 (asistencia técnica), 6170252015 (parqueaderos), 6170254003 (aseo y cafetería), 6170254004 (refrigerios y alimentación), 6170254005 (combustibles), 6170256502 (servicios), 6170256506 (útiles y papelería), 6170256508 (aseo y cafetería).

Los anteriores auxiliares se solicitaron desde que se le notificó el requerimiento de información, lo cual es corroborado por la misma demandante. Ahora, Teniendo en cuenta que el pliego de cargos fue proferido con fundamento en la Ley 1607 de 2012, norma vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos sancionables, y la resolución sanción se emitió en vigencia de la Ley 1819 de 2016, la cual modificó las bases y las tarifas de la sanción por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido para ello, las sanciones se determinaron bajo el cálculo más favorable para el administrado<sup>16</sup>, veamos:

Ley 1607 de 2012 (Núm. 3° Art. 179)			Ley 1819 de 2016 (Núm. 3° Art. 314)		
Días de retraso en el suministro de la información	Valor 5 UVT	Sanción calculada	Número de meses o fracción de mes en mora	Número de UVT a pagar	Sanción calculada <sup>8</sup>
1.205	\$137.425	\$ 165.597.125	40	\$ 15.000	\$ 412.275.000

<sup>15</sup> Ley 1607 de 2012, artículo 179

<sup>16</sup> Parágrafo transitorio del numeral 1° del artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el numeral 1° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.



Ahora, como la demandante nunca entrego los auxiliares, para el cálculo de la sanción se tomó el tiempo transcurrido entre la fecha de vencimiento del término para la entrega de la información 11 de septiembre de 2014, hasta el 29 de diciembre de 2017, esta última corresponde a la fecha de emisión del Requerimiento para Declarar y/o Corregir N° RCD 2017-04410, con el cual la UGPP., dio apertura al proceso de determinación a la sociedad COLOMBIANA DE TELEVISIÓN S.A.

Señora Juez, no se comparte la posición de la demandante al pretender configurar una falsa motivación, al no tomar como fecha última para el cálculo de la sanción el 16 de marzo de 2016, siendo que nunca entrego la información ya descrita anteriormente. Es lógico que la UGPP., calcule los días de retraso al 29 de diciembre de 2017, siendo que es en ese momento donde se profiere el primer acto administrativo preparatorio con el objetivo de determinar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes y/o contribuciones al Sistema de la Protección Social.

Al existir normas especiales que regulan la determinación y cálculo de las sanciones que deben ser impuestas por la Unidad, no es posible proceder de una manera diferente a la ordenada en los artículos 179 y 180 de la Ley 1607 de 2012, al momento de tasar el monto de la sanción, los cuales no dan la posibilidad de ponderar la sanción a libre albedrío, sino que establece una forma concreta de aplicar la sanción, esto es, cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información, razón por la cual no existe vulneración al principio de proporcionalidad o gradualidad, dado que la Unidad aplicó la norma en estricto sentido.

Ahora, el hecho que mi defendida se haya tomado el tiempo para revisar el contenido de la información y se haya comunicado con la demandante para intentar esclarecer el tema y verificar la completitud de la misma, no limita la responsabilidad y obligación que le asiste a la demandante de cumplir con los requerimientos que le hace la administración en oportunidad, calidad y eficacia.

La responsabilidad de la demandante y el hecho sancionable son objetivos, no permiten hacer ningún tipo de razonamiento de tipo subjetivo o interpretación sistemática, el hecho que la UGPP., hay abierto el proceso de determinación con la expedición del Requerimiento para Declarar y/o Corregir, no relevan de su responsabilidad al administrado.

Señora Juez, acompaño a la presente contestación el más reciente fallo emitido por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta Subsección “B”, de fecha 20 de agosto de 2021, el cual confirmo la sentencia de primera instancia proferido por el Juzgado 40 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá; en el cual se desarrollan varios de los cargos planteados dentro del presente proceso como lo es la competencia de la UGPP., para adelantar los procesos sancionatorios, la tipicidad del hecho sancionable, las liquidaciones parciales y la falsa motivación entre otros, para que sirva como referencia y apoyo en la toma de las decisiones a que haya lugar.

## **2. OPOSICIÓN AL DECRETO DE LAS PRUEBAS SOLICITADAS POR LA DEMANDANTE.**

### **DOCUMENTALES – OFICIAR.**

#### **Solicita la demandante:**

Solicito se sirva oficiar a la entidad demandada UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP para que con destino a este proceso se sirva remitir el original o copia auténtica de todos los



documentos que hagan parte de los procesos administrativos adelantados contra mi representada, entre ellos los siguientes:

- Pliego de Cargos N° RPC-201801161 del 17 de septiembre de 2018.
- Resolución N° RDO-2019-01719 del 14 de junio de 2019.
- Resolución N° RDC-2020-00887 del 30 de noviembre de 2020.
- Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2017-04410 del 29 de diciembre de 2017

Me opongo al decreto y practica de la anterior prueba documental, toda vez que es innecesaria, toda vez que junto con la presente contestación se allegan al proceso los antecedentes administrativos del proceso sancionatorio N° 20151520058006396 (Antes 11309S), en cumplimiento con lo ordenado por el despacho en el auto admisorio de la demanda, en concordancia con el numeral 4° parágrafo 1° del Artículo 175 del C.P.A.C.A.

#### IV. PETICIÓN

1. Que de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 13 del Decreto Legislativo 806 del 14 de junio de 2020, “*por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención en los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, se contemple la posibilidad de aplicar la figura de la sentencia anticipada en lo contencioso administrativo, al tratarse de un asunto de puro derecho y al no tenerse pruebas por practicar, considerando que ninguna de las partes dentro del proceso de la referencia solicitó la práctica de pruebas. La citada norma prevé lo siguiente:

*Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:*

*1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas. Caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.*

(...).

2. Solicito respetuosamente, se **NIEGUEN** en su integridad las súplicas de la demanda confirmando la legalidad de los actos acusados esto es la **Resolución Sanción N° RDO 2019-01719 del 14 de junio de 2019**, y la **Resolución N° RDC 2020-00887 del 30 de noviembre de 2020**, por encontrarse ajustadas plenamente al ordenamiento jurídico y a los supuestos fácticos que le sirvieron de causa; sin que haya sido posible la demostración del quiebre de la presunción de legalidad con la que fueron expedidos, ante la infundada formulación de los cargos contenidos en la demanda y la insuficiente carga probatoria para accederse al restablecimiento del derecho proclamado.

#### V. MEDIOS DE PRUEBA

Lo aquí afirmado, encuentra sustento probatorio en la documentación que se aporta en Medio Magnético (enlace en DRIVE), por medio del cual se puede descargar el expediente administrativo proceso sancionatorio N° 20151520058006396 (Antes 11309S), que contiene los antecedentes que dieron origen a los actos acusados, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4° parágrafo 1° del Artículo 175 del C.P.A.C.A. y ordenado por su despacho en el auto admisorio de la demanda, a los cuales solicitó que se les dé el valor probatorio correspondiente.

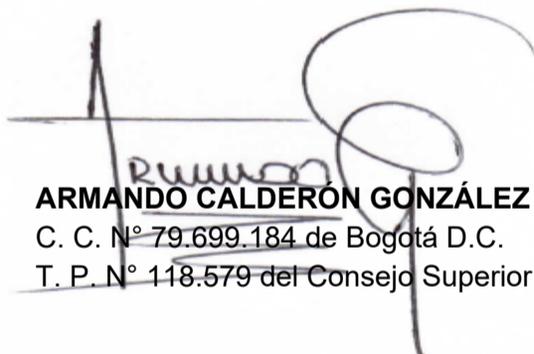
## VI. ANEXOS

1. Poder junto con los soportes de la legitimidad para actuar en representación de la UGPP.
  
2. Enlace en DRIVE por medio del cual se tiene acceso y descarga del proceso sancionatorio N° 20151520058007181 (Antes 12268S), que soporta los antecedentes de la actuación objeto del presente proceso, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 parágrafo 1 del Artículo 175 del CPACA.
  
3. Fallo de segunda instancia de fecha 20 de agosto de 2021, proferido por el H., Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta, subsección "B".

## VII. NOTIFICACIONES

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, recibe notificaciones en la Av. Calle 26 N° 69B - 45 piso 2 de la ciudad de Bogotá D. C., en nuestra dirección electrónica [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co) y el suscrito en el correo electrónico institucional [acalderong@ugpp.gov.co](mailto:acalderong@ugpp.gov.co).

Del Señor Juez,



**ARMANDO CALDERÓN GONZÁLEZ**  
C. C. N° 79.699.184 de Bogotá D.C.  
T. P. N° 118.579 del Consejo Superior de la J.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA  
- SUBSECCIÓN "B"-**

Bogotá, D.C., veinte (20) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

**MAGISTRADA PONENTE: MERY CECILIA MORENO AMAYA**

**EXPEDIENTE:** 11001 33 37 040 2019 00324 01  
**DEMANDANTE:** ANCLAJES Y CIMENTACIONES S.A.S  
**DEMANDADO:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE LA  
GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES  
PARA FISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
- UGPP  
**ASUNTO:** SANCIÓN POR ENVIAR INFORMACIÓN  
**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 26 de febrero de 2021, por la cual el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C. resolvió negar las pretensiones de la demanda.

**I. PARTE ACTORA  
DECLARACIONES Y CONDENAS**

ANCLAJES Y CIMENTACIONES S.A.S. formuló las siguientes pretensiones:

**PRIMERA:** *Declarar la nulidad de la Resolución No. RDO-M425 del 13 de abril de 2018 y la Resolución No RDC 117 del 26 de marzo de 2019, por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Resolución No. RDO-M425 del 13 de abril de 2018.*

**SEGUNDA:** *Como consecuencia de la anterior declaración, ordenar dejar las Resoluciones sin efectos jurídicos.*

**TERCERO:** *Que en caso de no tener en cuenta las anteriores solicitudes, de forma subsidiaria y conforme a la aplicación recta de la ley y la justicia, se coteje la información de forma correcta y realicen las respectivas correcciones conforme a la información reportada.*

**HECHOS**

La Sala los resume así:

1. La UGPP mediante Requerimiento de Información 20146202294381 del 27 de mayo del 2014, solicitó a ANCLAJES Y CIMENTACIONES S.A.S. remitir la información pertinente para determinar de forma adecuada la liquidación

y pago de las contribuciones al Sistema de Protección Social por los periodos correspondientes del 01/01/2011 al 31/12/2013, para lo cual dio un término de 2 meses y 15 días siguientes a la notificación del requerimiento. Notificación que se dio mediante correo el día 10 de junio de 2014.

2. El día 25 de agosto de 2014 se dio cumplimiento al requerimiento de información mediante el radicado 20145142511322 allegando de forma completa la documentación solicitada. Ante esta circunstancia la UGPP profirió la liquidación parcial el 25 de abril de 2016.
3. El 3 de octubre de 2017 mediante correo certificado la UGPP notificó a ANCLAJES Y CIMENTACIONES S.A.S. del pliego de cargos RPC-2017-00131 del 29 de septiembre de 2017. Estando en el término establecido por la Ley, se dio respuesta al pliego de cargos mediante el radicado 201750053736482 del 01 de diciembre de 2017.
4. El 18 de abril de 2018 la UGPP mediante correo electrónico notificó a ANCLAJES Y CIMENTACIONES S.A.S. de la resolución sancionatoria RDO-M-425 del 13 de abril de 2018 por no suministrar la información requerida dentro del plazo establecido. Sanción que se fijó inicialmente en la suma de \$90.425.650.
5. Mediante el radicado 201850031586732 del 25 de mayo de 2018 la parte demandante interpuso recurso de reconsideración en contra de la resolución sancionatoria RDO-M-425 del 13 de abril de 2018. El cual fue desatado por la UGPP con Resolución RDC 117 del 26 de marzo de 2019, donde se fijó la sanción en la suma de \$90.288.225.

### **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

La parte actora invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 2, 6 y 29 de la Constitución Política
- Artículo 137 de la ley 1437 de 2011

Como sustento de sus pretensiones, expuso los cargos de anulación que a continuación se resumen:

**Nulidad del Acto Administrativo por expedirse con violación a las normas en**

**que debía fundarse.**

Al respecto indicó que ANCLAJES Y CIMENTACIONES S.A.S. en ningún momento cometió la sanción prevista en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, pues considera que la UGPP incurrió en irregularidades al momento de ejecutar el proceso sancionatorio, teniendo en cuenta que: nunca comunicó al contribuyente que la información no había sido entregada de forma completa, no expidió las liquidaciones parciales de acuerdo a lo establecido en el Decreto 3033 de 2013, guardó silencio durante un periodo de más de 22 meses en perjuicio del contribuyente y por último, no tuvo en cuenta que la información que allegó la parte demandante el día 25 de agosto de 2014 con ocasión al cumplimiento del requerimiento de información proferido por la UGPP, fue revisada por un funcionario de la misma entidad, el cual verificó que se encontrara completa.

Así mismo, adujo que con la información entregada se inició el proceso de fiscalización por el año 2013, y la documentación presuntamente faltante no era obligatoria para la sociedad, pues para los años solicitados no contaba con software de nómina, no tenía aprendices del SENA, personal pensionado o extranjero.

Indicó que la sanción impuesta vulnera el principio de tipicidad, teniendo en cuenta que el artículo 179 de la Ley 1607 del 2012 establece que para que opere la sanción debe tenerse como condiciones: (i) que la persona esté obligada a entregar la información y (ii) que no la suministre dentro del plazo establecido. Por lo que en el caso, resaltó que cumplió con el envío de la información el día 25 de agosto de 2014, estando dentro del término que se estableció para tal situación. Adujó que, como la UGPP guardó silencio, este se configuró en una sanción excesivamente onerosa.

**Aplicación del principio de buena fe y confianza legítima.**

Destacó que los principios de buena fe y legítima confianza están contemplados en el ordenamiento jurídico como una conducta que genera un grado de confianza y veracidad que origina una protección legal y constitucional con el fin de que no sean alteradas las circunstancias de las relaciones jurídicas, artículo 83 de la Constitución Política, es decir que es la materialización del principio de seguridad jurídica. Para el caso, refirió que la UGPP desconoció los principios en mención, primero porque excluyó la buena fe del actuar de la parte demandante al reenviar la información adicional requerida y segundo, porque nunca informó los supuestos

errores en la documentación allegada.

### **Vulneración del principio de proporcionalidad.**

Afirmó que la UGPP desconoció el principio de proporcionalidad al momento de imponer la sanción, el cual implica que se debe moderar de acuerdo a la gravedad de la conducta y las eventualidades que la componen. Así mismo consideró errado el argumento utilizado por la UGPP para la imposición de la sanción, al fundamentarse en la responsabilidad objetiva, que implica que ante a la ocurrencia del supuesto hecho se debe generar inmediatamente la sanción; lo anterior, por cuanto no tuvo en cuenta la totalidad de la información que aportó ANCLAJES Y CIMENTACIONES S.A.S. dentro del plazo establecido, así como contabilizar los días inhábiles para la imposición de la sanción de 5 UVT por cada día de retraso que señalaba el artículo 179 de la Ley 1607 del 2012.

### **Falsa motivación.**

Manifestó que la resolución RDO M-425 del 13 de abril de 2018 y la que resuelve el recurso de reconsideración respectivo, no exponen con claridad cuál fue la información aportada ni da a entender cuál es la que hizo falta. Igualmente, no indicó el motivo por el cual no expidió las liquidaciones parciales cada 180 días como lo prevé Decreto 3033 de 2013. Concluyó afirmando que estas son razones suficientes para considerar que la UGPP cometió errores en la expedición de los actos demandados.

## **II. ENTIDAD DEMANDADA**

La UGPP contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones, manifestó que la parte demandante no señaló de forma detallada las circunstancias por las cuales considera que los actos demandados están viciados de nulidad, por lo que anticipadamente dijo que concedió las oportunidades normativas previstas para ejercer la defensa del demandante. Igualmente, señaló que fundamentó todas y cada una de sus decisiones en el acervo probatorio, y actuó en el marco normativo determinado para tal situación. Resaltó que la facultad sancionatoria de la UGPP radica en el artículo 179 de la Ley 1607 del 2012 que determina con claridad la procedencia de la imposición de sanciones a personas o entidades a las que se les solicite información, y esta no sea suministrada o se suministre en forma extemporánea, incompleta o inexacta. Sanción que se liquida de acuerdo con el número de meses o fracción de mes del incumplimiento.

Respecto a los cargos de la demanda, se pronunció así:

**Nulidad del Acto Administrativo por expedirse con violación a las normas en que debía fundarse.**

Indicó que el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 del 2012 estableció la sanción por la no entrega de la información que solicite la UGPP en el marco de sus funciones o cuando no se suministre en el plazo establecido para ello, sanción que se fijó en 5 UVT por cada día de retraso en la entrega de la información requerida. En tal sentido es la Ley la que faculta a la UGPP a imponer sanciones en el proceso de fiscalización cuando se verifica la adecuación típica de una conducta sancionable, que para el caso en concreto es por no entregar dentro del plazo establecido la información o pruebas requeridas por la unidad.

Por otro lado, consideró que la parte demandante se contradice al manifestar que la UGPP sí recibió la totalidad de la información y después mediante el radicado 201650051844812 del 13 de junio de 2016 aceptar la entrega tardía de la misma. En este sentido, afirmó que la UGPP en la liquidación parcial proferida el 25 de abril de 2016 solicitó información al contribuyente concerniente a nominas mensuales de salarios, libros contables de causación pago de nómina, balance de prueba de los periodos 2011, 2012 y 2013 y libros auxiliares de cuentas contables de servicios y diversos faltantes; por lo tanto para dicha fecha aún faltaba parte de la información solicitada.

**Aplicación del principio de buena fe y confianza legítima.**

Señaló que si bien era cierto que existía una fecha determinada para la entrega de la información solicitada y efectivamente en esta fecha se hizo entrega de una información, se presume la buena fe con la que se suministró, sin que esto exima que ante la verificación de esta documentación la misma se encuentre incompleta, circunstancia que en el presente caso sucedió, pues como se manifestó en el Requerimiento 20146202294381 del 27 de mayo de 2014, ANCLAJES Y CIMENTACIONES S.A.S no entregó de manera completa y oportuna la información requerida.

Expresó que en ningún momento se predicó la mala fe en las respuestas dadas por el aportante a los requerimientos, sino que en este caso la imposición de la sanción estada dada por mandato legal, la cual resulta ineludible. Entonces afirmó

que la imposición de la sanción en el caso concreto no se da por que se haya demostrado mala fe en el proceso, sino porque es una orden impartida a esta unidad administrativa por disposición legal y jurisprudencial para los casos en que se evidencia que los aportantes no atienden a lo solicitado en los requerimientos de información independientemente de las razones que hayan surgido para no dar contestación.

### **Vulneración al principio de proporcionalidad.**

Manifestó que es importante tener en cuenta que con el presente cuestionamiento la parte demandante acepta la ocurrencia del hecho sancionable, pues pretende que se dé una aplicación diferenciada a la sanción impuesta. Ahora bien, frente a la vulneración del principio de proporcionalidad, señaló que el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 en ningún momento ordena que se le dé una graduación a la sanción en relación con la conducta, ni da la posibilidad de ponderarla a libre albedrío, sino, que establece una forma concreta de aplicar la sanción, esto es, cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información.

Teniendo en cuenta lo anterior, indicó que el correo electrónico de la entidad se encuentra habilitado las veinticuatro 24 horas del día, los siete 7 días de la semana, con el fin de que los aportantes puedan remitir la documentación requerida dentro de los términos otorgados en el requerimiento, es decir que en cualquier momento el aportante podía remitir la documentación requerida o formular los cuestionamientos que pudiesen aparecer con ocasión de los requerimientos a los que se estén dando respuesta. Razón por la cual no es posible contabilizar los días de retraso de forma distinta a la efectuada, toda vez que la respuesta del aportante podía ser radicada en días no hábiles a través de los canales de atención virtual previstos por la Unidad.

### **Falsa motivación.**

Al respecto expresó que la falsa motivación acontece cuando el acto administrativo carece de una justificación sucinta sobre la decisión que allí se adoptó. En tal sentido el orden jurídico ha establecido que para que opere la nulidad de un acto administrativo por falta de motivación se debe demostrar que los hechos que la administración tuvo como sustento para emitir el acto no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; que la administración desatendió los hechos que estaban demostrados y que en el caso

de haberse tenido en cuenta se hubiese generado una decisión distinta, o que al momento de apreciar los hechos, se dio una calificación errada de estos desde el punto de vista jurídico. Eventos que no sucedieron para el caso bajo estudio, pues la decisión administrativa se sustentó en hechos, datos ciertos y probados.

### III. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante sentencia del 26 de febrero de 2021, el Juzgado Cuarenta (40) Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. resolvió negar las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

*“PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, encausada en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, promovida por la empresa ANCLAJES & CIMENTACIONES S.A. en contra de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP-, por las razones expuestas en la parte motiva del presente fallo.*

*SEGUNDO: Sin costas en esta instancia, por lo expuesto en la parte considerativa.*

*TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, liquídense los gastos del proceso, devuélvanse los remanentes si los hubiere y archívense las diligencias, previas las anotaciones pertinentes en el programa informático “Justicia Siglo XXI.”*

El *a quo* planteó expuso que el artículo 178 de la Ley 1607 del 2012 otorga a la UGPP la facultad de iniciar acciones sancionatorias, a partir de la notificación del requerimiento de información o la emisión del pliego de cargos dentro de los 5 años siguientes del hecho sancionable. En el caso concreto consideró que la UGPP solicitó la información necesaria para determinar de manera clara la liquidación y pago de las contribuciones del Sistema de Protección Social mediante el requerimiento RDC 20146202294381 de 27 de mayo de 2014. Que, para realizar la entrega de dicha información, concedió a la parte demandante el término de dos meses y 15 días calendario improrrogables contados a partir de la notificación del acto, además le señaló que la información debería enviarla al correo electrónico [contactenos@ugpp.gov.com](mailto:contactenos@ugpp.gov.com), con la advertencia de incurrir en sanción por cada día de retraso en su entrega.

Refirió que si bien el 25 de agosto de 2014 la parte demandante dio respuesta al requerimiento de información mediante el radicado 20145142511322; lo cierto es que el 25 de abril de 2016 la UGPP emitió la liquidación parcial de la sanción por no envío de información y de paso, enumeró la información faltante, la cual debía cumplir con los requisitos estipulados en el requerimiento de información. Por lo que el 13 de junio de 2016 la sociedad allegó la información faltante.

Respecto a la diferencia interpretativa en lo que tiene que si los días para fijar la sanción se deben contar en hábiles o inhábiles, indicó que hay que tener en cuenta que en el numeral 3 del artículo 179 la Ley 1607 de 2012 no precisó como se cuenta el término para la sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso. Por refirió, con fundamento en la jurisprudencia, que cuando se va a imponer una sanción por extemporaneidad, el conteo de días incluye los que son inhábiles. En este sentido la sanción impuesta por parte de la UGPP a ANCLAJES & CIMENTACIONES S.A.S. tiene soporte jurídico, pues los días de mora deben contarse calendario y no hábiles, circunstancia que en el caso concreto da un total de 657 días calendario y un valor de \$90.288.225.

Igualmente destacó que el principio de favorabilidad fue aplicado, pues determinó que la sanción más favorable era la establecida en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, teniendo en cuenta que, si se hubiere adoptado lo establecido en el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, la sanción hubiese sido por un valor de \$412.275.000. Razones por las cuales el *a quo* determinó que la sanción se liquidó correctamente y no hay motivos suficientes para considerar la ilegalidad de los actos demandados.

#### IV. RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada de **la parte demandante** interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, donde reiteró lo expuesto en el escrito de demanda y señaló que el juzgador de primera instancia hizo una interpretación sesgada de la normativa, por cuanto no es admisible que dos años después aportada la información, la UGPP alegue que está incompleta, pues para ello debió verificar en su momento la misma y expedir del caso, las liquidaciones parciales que refiere el Decreto 3033 de 2013. Por lo tanto, solicitó revocar la sentencia y declarar la nulidad de los actos enjuiciados.

#### V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto del 07 de mayo de 2021, se admitió el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, y se determinó dar aplicación a lo previsto en el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el trámite del recurso de apelación contra sentencias del artículo 247 del CPACA, dada la temática de la discusión y la innecesaridad de practicar pruebas, no se concedió traslado para presentar alegatos de conclusión y, por ende, se ingresó el proceso para proferir la sentencia que aquí nos atañe.

## VI. MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no se pronunció en segunda instancia.

## VII. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia del *ad quem* – Delimitación del problema jurídico

La Sala considera oportuno mencionar que si bien, conforme lo establecido en el artículo 153<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación es competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias de primera instancia dictadas por los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá; también lo es, que el alcance de la competencia del *ad quem* en el examen de las objeciones planteadas por el apelante, se entiende limitada en virtud del principio de congruencia, consagrado en el artículo 328 del Código General del Proceso<sup>2</sup>, solamente respecto los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

En cuanto a la consideración del límite establecido al fallador de segunda instancia por lo expresado por el apelante, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha señalado:

*“... la Sala se circunscribirá a los aspectos arriba señalados, pues su competencia, según el art. 357 del CPC., se reduce a examinar dicho asunto, no siendo posible que aborde otros, so pena de violar el principio de la congruencia. En ese sentido, la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, estableció que la competencia del juez de la segunda instancia está limitada a los motivos de inconformidad que exprese el recurrente en el escrito de apelación, de allí que, en el asunto sub examine esta Subsección se restringirá a estudiar sólo lo referente a los perjuicios reconocidos a los demandantes en primera instancia, y la concurrencia de culpas, pues en eso radican los argumentos expuestos por las partes en los recursos de apelación”<sup>3</sup>.*

*“... para el juez de segunda instancia su marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se hubiere adoptado en primera instancia, por lo cual, en principio, los demás aspectos, diversos a los planteados por el recurrente se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación*

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 153. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN SEGUNDA INSTANCIA.** Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda.

<sup>2</sup> Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley (...)

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 28 de agosto de 2014, Exp. No. 31.170., M.P. Enrique Gil Botero.

*operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo*<sup>4</sup>.

Por lo anterior, es claro que el fallador de segunda instancia debe regirse por las objeciones planteadas por el apelante frente a la sentencia de primera instancia, sin que haya lugar a considerar otros planteamientos o argumentos no incluidos en la apelación.

En el *subjúdice*, el fondo del asunto radica en determinar si se ajusta a derecho la sentencia del 19 de septiembre de 2018, mediante la cual el Juzgado 40 Administrativo de Circuito Judicial de Bogotá negó a las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por la sociedad ANCLAJES Y CIMENTACIONES SAS.

En atención del recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, las inconformidades susceptibles de estudio en esta oportunidad se ciñen a analizar si la demandante entregó la información dentro del plazo establecido, a efectos de verificar la tipificación de hecho imputado, y si la sanción impuesta por la UGPP se ciñó al procedimiento y normativa aplicable al caso, o por el contrario se vulneraron los principios de buena fe y proporcionalidad.

## **2. Acervo probatorio relevante para el caso**

**2.1.** El 27 de mayo de 2014 la entidad demandada expidió Requerimiento de Información RDC 20146202294381, a través del cual solicitó a la sociedad Anclajes & Cimentaciones SAS, los siguientes soportes contables para verificar el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social de los años 2011 al 2013:

- 1. Balances de prueba de los periodos solicitados (Debe contener las cuentas de balance y de resultados antes de cierre contable. Certificados por el representante legal y contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo. En medio magnético, formato Excel)*
- 2. Auxiliares de las cuentas contables relacionadas con la causación y pago de la nómina (Consolidados por año, detallados por mes y por tercero. Certificados por contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo. En medio magnético, en formato Excel)*
- 3. Auxiliares de las cuentas contables de servicios y diversos. (Consolidados por año, detallados por mes y por tercero. Certificados por contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo. En medio magnético, en formato Excel)*
- 4. Nóminas mensuales de salarios*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 12 de marzo de 2014, Exp. No. 30.524, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

5. *Si la empresa tiene software de nómina: (Reporte anual de la parametrización de las cuentas contables asociadas a los conceptos de la nómina, en medio magnético. Y resumen anual de la nómina, detallado por concepto con su respectivo valor, en medio magnético)*
6. *Si la empresa tiene vinculados aprendices del SENA, copia de los respectivos contratos de aprendizaje en medio magnético.*
7. *Si la empresa tiene vinculados pensionados por vejez activos, copia de las respectivas resoluciones de reconocimiento de la pensión en medio magnético*
8. *Si la empresa tiene trabajadores extranjeros que no estén cotizando a pensiones en el país, copia del documento de identidad del trabajador y del contrato de trabajo u orden de prestación de servicios y constancia de aportes a pensiones en el país de origen, en medio magnético.*
9. *Copia de las convenciones, pactos colectivos, acuerdos de desalarización o similares, vigentes en los periodos antes citados, si existieren*
10. *Si la empresa tiene contratos suscritos para el suministro de personal, fotocopia del contrato y certificación emitida por la empresa contratista, en la que se indique vigencia y objeto del mismo*
11. *Relación de las planillas PILA mediante las cuales se efectuó el pago de aportes, la cual debe ser enviada en medio magnético, en formato Excel*

**2.2.** El 10 de junio de 2014, la sociedad fue notificada del Requerimiento a través del correo certificado, según guía RN192241229CO.

**2.3.** El 25 de agosto de 2014, la demandante con memorial 20145142511322 dio respuesta al Requerimiento de información RDC 20146202294381 del 27 de mayo de 2014,

**2.4.** El 25 de abril de 2016, la UGPP emitió liquidación parcial de sanción RAD 201615201175361 por no entrega de la información completa, allí mencionó que la documentación faltante fue:

- *Libros auxiliares de las cuentas contables de causación y pago de nómina (año 2011 y 2012)*
- *Libros auxiliares de las cuentas contables de servicios y diversos (años 2012 y 2013)*

Por lo anterior, liquidó una sanción a la fecha de \$83.691.825 al llevar 609 días de retraso en el suministro de la información.

**2.5.** El 13 de junio de 2016, a través del radicado 201650051844812 la sociedad demandante contestó la liquidación parcial de sanción, y señaló: “*damos*

*cumplimiento a este, para lo cual hacemos entrega en medio magnético (CD) que contiene la información faltante.”*

**2.6.** El 27 de septiembre de 2017 la UGPP profirió Pliego de Cargos RPC – 2017 – 00131, en el cual se propuso una sanción por no enviar la información solicitada en el Requerimiento de Información 20146202294381 del 27 de mayo de 2014, por valor de \$90.425.650. Este acto fue notificado por correo certificado el 03 de octubre de 2017.

**2.7.** El 01 de diciembre de 2017, a través del radicado 201750053736482 la sociedad demandante presentó respuesta al pliego de cargos.

**2.8.** El 13 de abril de 2018 la UGPP expidió la Resolución Sanción RDO – M – 425 a la sociedad Anclajes & Cimentaciones SAS, por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido y presentar 658 días de retraso, lo cual implicó una sanción de \$90.425.650. Este acto fue notificado el 30 de abril de 2018.

**2.9.** El 25 de mayo de 2018, bajo el radicado 201840031586732 la demandante interpuso recurso de reconsideración en contra de la Resolución sancionatoria N° RDO M-425 del 13 de abril de 2018, argumentando la indebida imposición de la sanción dado que la información fue allegada de manera oportuna.

**2.10.** El 26 de marzo de 2019, la UGPP expidió la Resolución RDC117, mediante la cual resolvió el recurso de reconsideración, disminuyendo la sanción por no envío de información dentro del plazo establecido a \$90.288.225, al tasar los días de retardo en 657 y no en 658 como se determinó en la resolución sanción.

### **3. ANÁLISIS DE LA SALA**

La Sala procede a analizar los argumentos del recurso de apelación de la parte actora; los cuales por metodología se resolverán así:

#### **DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO POR NO ENVIAR INFORMACIÓN**

Para resolver, en primera medida es pertinente traer a colación que la organización interna de la UGPP, tiene como precedente el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el cual señala:

**ARTÍCULO 156. GESTIÓN DE OBLIGACIONES PENSIONALES Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.** Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

(...) ii) **Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social.** Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y **podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos.** Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos. (...)

Posteriormente, mediante Decreto 575 de 2013, se establecieron las funciones de la UGPP, entre las cuales se encuentra, que la entidad debe adelantar las acciones e investigaciones necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la liquidación y pago de aportes parafiscales, confrontar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación y otros informes de los aportantes, y en dado caso, si lo considera necesario, proferir los actos administrativos que liquiden correctamente las contribuciones.

Aunado a esto, el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 “*Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*”, que contempla:

**ARTÍCULO 178. COMPETENCIA PARA LA DETERMINACIÓN Y EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.** La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

(...)

**Parágrafo 2º.** **La UGPP podrá iniciar las acciones sancionatorias** y de determinación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, **con la notificación del Requerimiento de Información o del pliego de cargos, dentro de los cinco (5) años siguientes contados a partir de la fecha en que el aportante** debió declarar y no declaró, declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos **o se configuró el hecho sancionable.** En los casos en que se presente la declaración de manera extemporánea o se corrija la declaración inicialmente presentada, el término de caducidad se contará desde el momento de la presentación de la declaración extemporánea o corregida (Negritas de la Sala).

Conforme a la norma en cita, se advierte que la UGPP tiene la facultad de iniciar acciones sancionatorias, con la notificación del requerimiento de información o la expedición del pliego de cargos dentro de los 5 años siguientes a la configuración de la conducta reprochable. Esta potestad sancionatoria se rige por el procedimiento reglado en los artículos 179 y 180 ib, los cuales rezan:

**ARTÍCULO 179. SANCIONES.** La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo y las mismas se aplicarán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial según sea el caso.

(...)

3. Las personas y entidades obligadas a suministrar información a la UGPP, así como aquellas a las que esta entidad les haya solicitado informaciones y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello, se harán acreedoras a una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.

(...)

**ARTÍCULO 180. PROCEDIMIENTO APLICABLE A LA DETERMINACIÓN OFICIAL DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y A LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR LA UGPP.** (Artículo modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 23 de diciembre de 2014).

Previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes, si hay mérito para ello.

Contra la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se deberá proferir y notificar dentro del año siguiente a la interposición del recurso.

**PARÁGRAFO.** Las sanciones por omisión e inexactitud previstas en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 no serán aplicables a los aportantes que declaren o corrijan sus autoliquidaciones con anterioridad a la notificación del requerimiento de información que realice la UGPP.

Del recuento normativo realizado, se colige que la entidad tiene la facultad de imponer una sanción de 5 UVT<sup>5</sup> por cada día de retraso a las personas o empresas a quienes se les haya solicitado información y no la hubieren suministrado dentro del plazo establecido

Dicha disposición fue reglamentada por el Decreto 3033 de 2013, en cuyo artículo 5° dispone:

**ARTÍCULO 5. DEL PROCEDIMIENTO PARA LA LIQUIDACIÓN Y COBRO POR NO SUMINISTRO DE INFORMACIÓN.** La sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, se contabilizará desde el día siguiente a la finalización del término otorgado para dar respuesta al requerimiento de información o pruebas, hasta la fecha en que se entregue la información requerida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

---

<sup>5</sup> Unidad de Valor Tributario.

No obstante lo anterior, se harán liquidaciones parciales de esta sanción por periodos consecutivos no mayores a 180 días hasta la entrega de la información respectiva sin que el plazo total supere el término de caducidad aplicable a la Unidad, según lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 o las normas que la modifiquen o sustituyan.

En esa medida, la sanción allí establecida supone la configuración de alguno de estos dos supuestos: (i) que la entrega de la información haya sido extemporánea; o (ii) que el contribuyente incumpla definitivamente con la obligación de enviar la información.

En el subjúdice, a la sociedad Anclajes y Cimentaciones se le requirió la información contable para verificar los pagos al Sistema de Seguridad Social de los años 2011 a 2013, la misma debía ser aportada de forma detallada en archivo excel y conforme a los formatos y requerimientos de la UGPP.

Para surtir tal obligación, en el requerimiento de información RDC 20146202294381 del 27 de mayo de 2014 se concedió a la demandante, el término de dos (2) meses y quince (15) días calendario contados a partir de la fecha de notificación del mismo, lo cual sucedió el 10 de junio de 2014. En ese sentido, el plazo para suministrar de manera completa la documentación solicitada vencía el 25 de agosto de 2014, este día la sociedad aportó, según certificado del representante legal y contador, la información requerida.

No obstante y en virtud de la revisión de la documentación allegada, la UGPP el 25 de abril de 2016 expidió la liquidación parcial señalando la información contable faltante respecto de los libros auxiliares de los años 2011 a 2013, como se especificó en el acervo probatorio.

En razón a lo anterior, el 13 de junio de 2016 la misma sociedad aportó un CD con los soportes faltantes, fecha para la cual se entregó de manera completa la información requerida en el requerimiento de información RDC 20146202294381 del 27 de mayo de 2014.

En ese contexto, la Sala encuentra sin dubitación alguna que la entrega de la información por parte de la compañía se dio por fuera del plazo que había sido fijado por la entidad demandada para tal fin, que como se dijo, era hasta el 25 de agosto de 2014.

En este momento, se debe puntualizar, que contrario a lo afirmado por la actora, la UGPP no refirió como soportes faltantes los referentes al software de nómina,

los contratos con aprendices del SENA, resoluciones del personal pensionado o documentos de los trabajadores extranjeros, pues esta información era solicitada en caso de ser procedente al caso de la empresa y de acuerdo a la certificación allegada la demandante no estaba en la obligación de aportarlos. Se insiste que la documentación requerida, que no fue aportada dentro del término y que fundamentó la configuración de la extemporaneidad, correspondió a los libros auxiliares de las cuentas contables de causación y pago de nómina y auxiliares de las cuentas contables de servicios y diversos.

De modo que, al establecerse que la sociedad actora entregó de manera extemporánea la información solicitada por el fisco, hay lugar a aplicar la sanción por extemporaneidad en el envío de la información de que trata el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, pues la conducta se encuentra claramente tipificada en la Ley.

Al respecto, sobre el deber de allegar la información requerida por la administración, la Corte Constitucional<sup>6</sup> ha dicho:

*Como puede observarse, la información que puede solicitar la administración corresponde a datos objetivos, de los que tiene pleno conocimiento la persona o entidad a quien se le solicita, y que se generan como consecuencia del giro normal de sus actividades, lo que les facilita suministrar lo requerido, en el tiempo y en la forma que señale la administración. Por tanto, no puede considerarse que sea ésta una carga desproporcionada o injustificada, impuesta al administrado. Sin embargo, es necesario recordar que en aras de proteger el derecho a la intimidad (artículo 15 de la Constitución), la administración de impuestos no puede solicitar información alguna que desconozca este derecho, tal como lo precisó la Corporación, en la sentencia C-540 de 1996.*

*Por esta razón, de la manera como se cumpla este deber de informar, depende, en gran medida, que el Estado pueda detectar una de las conductas que más afecta sus finanzas y, por ende, el cumplimiento efectivo de sus funciones: la evasión. Cabe recordar que sobre este asunto concreto, la Corte se pronunció en la sentencia C-540 de 1996.*

*Por tanto, el cumplimiento de la obligación de suministrar sin errores la información solicitada, exige, por parte de quien está obligado a suministrarla, la mayor diligencia y cuidado. Una información errónea, puede afectar el desarrollo de la función que debe realizar la Dirección de impuestos, impidiéndole actuar en la forma eficiente, pronta y eficaz, que exige el artículo 209 de la Constitución.*

De la jurisprudencia en cita, se colige que no puede considerarse como una carga desproporcionada o injustificada la solicitud de información, más aun cuando se trata de soportes contables objetivos que se originan en el giro ordinario de los negocios del particular, por lo tanto se está en la obligación de suministrar la

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional Sentencia C-160/98 del 29 de abril de 1998. Magistrada Ponente (E): Dra. Carmenza Isaza De Gómez.

información con la mayor diligencia y cuidado dentro del tiempo y en la forma que señale la administración.

De cara a este punto, contrario a lo manifestado por la demandante, se recuerda que la conducta sancionable no solo se refiere a la omisión en el suministro de la información, sino también al hecho de que la misma se aporte por fuera del plazo concedido por la Administración pues, de conformidad con la norma que la prevé, la sanción tiene lugar cuando la información no se aporta dentro del plazo establecido para ello; luego, se parte del hecho del vencimiento del término, con independencia de si la misma se allega ante la entidad posteriormente, lo cual no exime al obligado de las consecuencias sancionatorias atribuidas por efecto de la prescripción del plazo.

Continuando en el caso, la sociedad demandante alega que los actos son nulos por cuanto la UGPP no expidió liquidaciones parciales antes de los dos años, como lo refiere el artículo 5 del Decreto 3033 de 2013, a efectos de evitar una sanción tan onerosa, pues no tuvo conocimiento de la información faltante, sino hasta la notificación de la referida liquidación parcial.

Al punto tal y cómo refirió el *a quo*, si bien el Decreto 3033 de 2013 establece que la Unidad debe hacer dichas liquidaciones, estos actos son de mero trámite, y las mismas no suspenden o modifican la potestad de la UGPP para proferir las sanciones pertinentes. De otra parte, esta Sala considera que la Ley no estableció requisitos adicionales para sancionar a los aportantes, pues el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 únicamente señaló como acto previo obligatorio la expedición del pliego de cargos. Por lo tanto, a través de un reglamento no se podría adicionar actos sustanciales, sino regular el procedimiento de conformidad con el principio de reserva de ley.

Aunado a esto, la UGPP solicitó de manera detallada la información contable necesaria para la verificación de los pagos al Sistema de Protección Social y es el aportante quien reúne y entrega la documentación requerida, luego quien debe soportar que esta se encuentre completa es la misma sociedad, no puede alegar el desconocimiento a su favor.

Finalmente en lo que respecta a cómo se deben contabilizar los días de retraso en la entrega de la información, esto es si se incluyen los hábiles y calendario, la

Sala<sup>7</sup> ha sostenido que la configuración de la infracción tributaria por envío de la información por fuera del plazo otorgado prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, se despliega del vencimiento del término para allegar la información requerida, sin haber procedido a ello; plazo que para el caso particular fue fijado en días calendario, tal como se observa en el requerimiento de información, al plasmarse que era de “dos meses y medio (15 días calendario)” por lo tanto:

*Entonces, al ser el plazo para la entrega de la información en días calendario, mal puede entenderse que los días de retraso que transcurren desde cuando venció el término inicial, se deben contabilizar en hábiles, ya que la sanción se calcula a partir de los días que tardó el aportante en entregar la información, una vez cumplido el plazo que concedió la Administración, quien tiene la facultad de especificar la forma de contabilizarse.*

*Ahora, el hecho de que en la norma que contempla la forma de calcular la sanción por envío extemporáneo de información no se indique la forma de contabilizarse los días, si calendario o hábiles, no da a entender que corresponden a los últimos como lo afirma el apelante invocando el artículo 62 de la Ley 14 de 1913, como quiera que la forma de contabilización de días prevista en esa norma, consistente en que los “plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario”, aplica para plazos, y en el cálculo de la sanción por envío extemporáneo de información, los días a que se aluden no son de plazo<sup>8</sup> para cumplir una obligación, sino de retraso una vez vencido el término inicialmente otorgado para cumplirla.*

*En resumen, como los días que concedió la UGPP como plazo para entregar la información se contabilizan calendario, igual suerte deben correr los días de retraso por los cuales se multiplica la sanción de 5 UVT prevista para la entrega tardía la información requerida por el fisco.*

Aunado a lo antedicho y para reforzar la tesis de la Sala, el Consejo de Estado<sup>9</sup> ha dicho que el conteo de los días de extemporaneidad deben tenerse en cuenta no solo los días hábiles, sino también los inhábiles, “pues uno es el plazo fijado por las autoridades oficiales para el cumplimiento de las obligaciones, que si vence en día inhábil debe trasladarse al inmediatamente siguiente hábil, sin que ello implique atraso alguno; y otro, es el día en que realmente el administrado cumple una obligación vencida, pues la demora depende solamente de él.”

En conclusión, se evidencia que los actos acusados no adolecen de falsa motivación ni infracción de las normas en que deberían fundarse, toda vez que los hechos por los que la UGPP impuso sanción por no envió de información dentro del plazo establecido a la accionante se fundaron en los elementos probatorios

---

<sup>7</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta. Sentencia del 20 de mayo de 2020. Magistrada Ponente: Carmen Amparo Ponce. Radicado 11001-33-37-040-2017-00159-01.

<sup>8</sup> Código Civil. “Artículo 1551. Definición de Plazo. El plazo es la época que se fija para el cumplimiento de la obligación; puede ser expreso o tácito. Es tácito, el indispensable para cumplirlo”.

<sup>9</sup> Consejo de Estado Sección Cuarta. Sentencia 15 de febrero de 2007. Magistrada Ponente: María Inés Ortiz. Rad. 14744.

que reposan en el expediente, y de conformidad con lo reglado en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012. Por lo anterior, no prospera el cargo de apelación formulado por el demandante.

### **PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN LA TASACIÓN DE LA SANCIÓN POR EXTEMPORANEIDAD EN EL ENVÍO DE INFORMACIÓN.**

El artículo 197 de la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria, advierte que las sanciones a que se refiere el Régimen Tributario Nacional se deberán imponer teniendo en cuenta, entre otros principios, el de favorabilidad, entendido como la aplicación de la ley permisiva o favorable de preferencia a la restrictiva o desfavorable, aun cuando aquella sea posterior.

Dicha disposición fue confirmada con la Ley 1819 de 2016, que garantiza la aplicación de los principios de lesividad, proporcionalidad, gradualidad y favorabilidad en el régimen sancionatorio, estableciendo frente este último que su extensión se realizará sin importar que la ley favorable resulte posterior a aquella con la cual se concretó la situación jurídica del contribuyente.

A efectos de verificar entonces si la ley posterior resulta más favorable a la demandante, la Sala procede a realizar las siguientes consideraciones:

Como se señaló en precedencia, el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 contempla la sanción por no suministrar información dentro del plazo concedido, fijándose para ello la multa equivalente a 5 UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.

Sin embargo, esa disposición fue objeto de modificación con la expedición de la Ley 1819 de 2016 que, en lo pertinente, prevé:

**“ARTÍCULO 179. SANCIONES.** <Artículo modificado por el artículo [314](#) de la Ley 1819 de 2016. El nuevo texto es el siguiente:> La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo y las mismas se aplicarán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial según sea el caso”.

(...).

3. <Numeral modificado por el artículo [121](#) de la Ley 2010 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Los aportantes y en general todas las personas naturales y jurídicas, sean estas entidades públicas o privadas, a los que la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) en desarrollo de su función relacionada con el control a la evasión de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social, les solicite información y esta, no sea suministrada o se suministre en forma extemporánea, y/o incompleta y/o inexacta, se harán acreedores a una sanción hasta de 15.000 UVT, a

favor del Tesoro Nacional, que se liquidará de acuerdo con el número de meses o fracción de mes de incumplimiento así:

<b>NÚMERO DE MESES O FRACCIÓN DE MES EN MORA</b>	<b>NÚMERO DE UVT A PAGAR</b>
<i>Hasta 1</i>	30
<i>Hasta 2</i>	90
<i>Hasta 3</i>	240
<i>Hasta 4</i>	450
<i>Hasta 5</i>	750
<i>Hasta 6</i>	1200
<i>Hasta 7</i>	1950
<i>Hasta 8</i>	3150
<i>Hasta 9</i>	4800
<i>Hasta 10</i>	7200
<i>Hasta 11</i>	10500
<b>A partir 12 meses</b>	<b>15000</b>

La sanción a que se refiere el presente artículo, se reducirá al diez por ciento (10%) de la suma causada si la información es entregada conforme lo había solicitado la Unidad, a más tardar hasta el cuarto mes de incumplimiento en la entrega de la información; o al veinte por ciento (20%) de tal suma, si la información es entregada después del cuarto mes y hasta el octavo mes de incumplimiento y al (30%) de este valor si la información es entregada después del octavo mes y hasta el mes duodécimo.

Para acceder a la reducción de la sanción debe haberse presentado la información completa en los términos exigidos y debe haberse acreditado el pago de la sanción reducida dentro de los plazos antes señalados, en concordancia con el procedimiento que para tal efecto establezca la UGPP. Lo anterior sin perjuicio de la verificación que con posterioridad deba realizarla UGPP para determinar la procedencia o no de la reducción de la sanción

De conformidad con lo anterior, para el caso la UGPP determinó 657 días de retraso en la entrega de la información, teniendo en cuenta que la UVT para el momento del hecho sancionable es de 27.485, esta sanción se liquidó en \$90.288.225. Ahora, en términos de meses, el plazo de mora fue de 21 meses y 17 días, lo cual implicaría una sanción de 15.000 UVT, es decir de \$412.275.000; suma que a todas luces resulta más perjudicial para el aportante.

Por lo tanto, en el subjúdice los actos demandados tuvieron en cuenta la norma más favorable para la sociedad Anclajes y Cimentaciones, por lo que no existe vulneración a los principios alegado por la apelante. En consecuencia el cargo no está llamado a prosperar.

## **CONCLUSIONES**

Después de estudiado el caso, la Sala encuentra que se debe confirmar la sentencia de primera instancia, de conformidad con todo lo expuesto en la providencia.

## DE LA CONDENA EN COSTAS

Conforme lo dispuesto por la Sección Cuarta del Consejo de Estado<sup>10</sup>, se advierte que si bien es cierto en las controversias tributarias que se conocen en la jurisdicción contenciosa se ventilan asuntos de interés público, ello no implica necesariamente que la condena en costas no proceda, pues el máximo de lo contencioso administrativo ya precisó que en esta materia se deben seguir las reglas contempladas en el artículo 365 del CGP y deberá condenarse a la parte vencida siempre y cuando las costas se encuentren probadas.

En el caso bajo estudio, una vez revisadas las pruebas allegadas por la demandante, no se acreditó las expensas y las agencias de derecho que componen las costas, tal como lo exige el numeral 8 del artículo 365 de CGP, por ende no es procedente condenar en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B” administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

### FALLA:

**PRIMERO:** Se **CONFIRMA** la sentencia proferida por el Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá del 26 de febrero de 2021, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de este fallo.

**SEGUNDO:** Por no haberse causado, no se condena en costas.

**TERCERO:** Notifíquese por correo electrónico la presente providencia a:

**Demandante Apoderada OLGA CONSTANZA AVILA:** [notifiquenos@gmail.com](mailto:notifiquenos@gmail.com)

**Demandado Apoderado ARMANDO CALDERÓN GONZÁLEZ:**  
[notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co)

**Ministerio Público:** [procjudadm3@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm3@procuraduria.gov.co)

**CUARTO: SE INFORMA** a las partes que los recursos, solicitudes de aclaración o complementación frente a la presente providencia deberán remitirse en el término

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado – Sección Cuarta Sentencia del 5 de abril de 2018, Rad. 21873, Magistrado Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

respectivo mediante memorial digital, con copia a todos los correos indicados en el ordinal anterior y al dispuesto por esta Sección para la recepción de memoriales digitales (rmemorialesposec[04tadmccun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:04tadmccun@cendoj.ramajudicial.gov.co)), de manera conjunta, en cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Decreto 806 de 4 de junio de 2020.

**QUINTO:** Cópiese, notifíquese, comuníquese y una vez ejecutoriada esta providencia remítase el expediente al Juzgado de origen.

Se deja constancia de que la presente providencia fue firmada electrónicamente por las magistradas, a través del aplicativo oficial denominado SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la ley 2080 de 2021

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE ELECTRÓNICAMENTE Y CÚMPLASE**

Aprobado según consta en acta de la fecha.

*Firmado electrónicamente*  
**MERY CECILIA MORENO AMAYA**  
Magistrada

*Firmado electrónicamente*  
**CARMEN AMPARO PONCE DELGADO**  
Magistrada

*Firmado electrónicamente*  
**NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA**  
Magistrada

Señora Juez  
**Dra., ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**  
**JUZGADO CUARENTA Y DOS (42) ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ**  
**SECCIÓN CUARTA**  
Email: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)  
E. S. D.

**REFERENCIA:** PODER ESPECIAL  
**MEDIO DE CONTROL:** ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**DEMANDANTE:** COLOMBIANA DE TELEVISIÓN S. A., NIT 860.034.318  
**DEMANDADA:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.  
**RADICACIÓN:** 11001-33-37-042-2021-00063-00.

**CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRAS**, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 30.740.347 de Pasto - Nariño, actuando en mi condición de **Subdirector General 040 - 24** de la Subdirección Jurídica de Parafiscales de la Dirección Jurídica de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP**, conforme con las Resoluciones N° 379 del 31 de marzo de 2020, N° 688 del 04 de agosto de 2020, y acta de posesión N° 32 de fecha 04 de mayo de 2020, a través del presente escrito manifiesto que confiero poder especial amplio y suficiente al Doctor **ARMANDO CALDERÓN GONZÁLEZ**, mayor de edad, abogado en ejercicio, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 79.699.184 y Tarjeta Profesional N° 118.579 del Consejo Superior de la Judicatura, para que en nombre de la **UGPP.**, conteste el medio de control de la referencia, asista a las audiencias, instancias y etapas procesales que haya lugar a surtir, así mismo para que se notifique, presente recursos, conteste medidas cautelares y en general para que ejerza la representación y defensa de los intereses de la Unidad como demandada, para lo cual solicito al H., Despacho, se le reconozca Personería Jurídica para actuar.

Mi apoderado queda facultado para que represente a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, en los términos y condiciones previstos en el artículo 77 del CGP.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 197 de la ley 1437 de 2011 y los artículos 2 y 5 del decreto 806 de 2020, se solicita al despacho notificar todas las actuaciones procesales al correo electrónico [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co) y al correo del apoderado judicial de la entidad.

Cordialmente;

**CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRAS**  
C. C. N° 30.740.347 de Pasto  
T. P. N° 72.063 del Consejo Superior de la Judicatura  
**Correo Electrónico:** [ccaicedob@ugpp.gov.co](mailto:ccaicedob@ugpp.gov.co)

Acepto,

**ARMANDO CALDERÓN GONZÁLEZ**  
C.C. N° 79.699.184 de Bogotá D. C.  
T.P. N° 118.579 del Consejo Superior de la Judicatura  
Correo institucional: [acalderong@ugpp.gov.co](mailto:acalderong@ugpp.gov.co)  
CEL 314-3590447



Libertad y Orden



**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES  
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
UGPP**

**ACTA DE POSESIÓN No. 32**

**FECHA: 04 DE MAYO DE 2020**

En la ciudad de Bogotá D.C., y atendiendo lo señalado en el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 que establece medidas especiales en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, se hizo presente, a través de la herramienta Google Hangouts Meet, ante el Director de Soporte y Desarrollo Organizacional, la doctora **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRÁS** identificada con la cédula de ciudadanía número 30.740.347, con el fin de tomar posesión del cargo de **Subdirector General 0040-24** de la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, ubicado en Subdirección Jurídica de Parafiscales de la Dirección Jurídica.

El carácter del nombramiento es ordinario, en virtud de lo dispuesto en la Resolución No. 379 del 31 de marzo de 2020.

La posesionada juró cumplir la Constitución y la Ley, prometiendo atender fiel y lealmente los deberes propios del cargo, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 122 de la Constitución Política, manifestando bajo la gravedad de juramento no incurrir en causal alguna de inhabilidad general o especial, de incompatibilidad o prohibición alguna establecida en la Ley 4ª de 1992 y demás disposiciones vigentes para el desempeño de empleos públicos.

Revisados los soportes de la hoja de vida se verificó que cumple con los requisitos y el perfil exigido para el desempeño del cargo, establecidos en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Unidad y cuenta con tarjeta profesional de **Abogada No. 72063**.

Se entrega copia de las funciones correspondientes.

**FIRMA DEL POSESIONADO**

**FIRMA DE QUIEN DA POSESIÓN**

Revisó: Francisco Britto/ Leonardo Ortiz Mendieta

Elaboró: Paola Vidales Cuestas



Libertad y Orden

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES  
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP

RESOLUCIÓN NÚMERO ( 379 ) DE 31 MAR 2020

*Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario y una ubicación*

## EL DIRECTOR GENERAL

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confiere el artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 648 de 2017, modificatorio del Decreto 1083 de 2015 y el Numeral 14 del artículo 9° del Decreto 575 del 2013, y

## CONSIDERANDO:

Que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, fue creada por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, su estructura se encuentra determinada por los Decretos 575 de 2013 y 681 de 2017, y su planta de personal fue establecida mediante Decreto 5022 de 2009 y ampliada y modificada mediante los Decretos 576 de 2013 y 682 de 2017.

Que el Director General, en ejercicio de las facultades que le confieren los numerales 11 y 14 del artículo 9° del Decreto 575 de 2013, el artículo 2° del Decreto 5022 de 2009, el artículo 3° del Decreto 576 de 2013 y el artículo 3° del Decreto 682 de 2017, mediante la Resolución No. 341 del 13 de marzo de 2020 actualizó la distribución de los cargos de la planta de personal de la UGPP.

Que en la planta de personal de la UGPP, se encuentra el cargo de Subdirector General 040 – 24 de la **Subdirección Jurídica de Parafiscales**, de libre nombramiento y remoción, el cual está provisto de manera transitoria mediante encargo, requiriéndose su provisión definitiva por necesidad del servicio.

Que la doctora **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRÁS**, identificada con la cédula de ciudadanía No. **30.740.347**, cumple con los requisitos y el perfil requerido exigidos en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, para ser nombrada en el mencionado cargo.

Que para cubrir los gastos que se generen con el presente nombramiento se expidió el Certificado de Disponibilidad Presupuestal número 120 del 3 de enero de 2020.

Que en mérito de lo expuesto,

## RESUELVE:

**Artículo 1°.** Nombrar con carácter ordinario, a la doctora **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRÁS**, identificada con la cédula de ciudadanía No. **30.740.347**, en el cargo de **Subdirector General 040 – 24**, de libre nombramiento y remoción en la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, ubicado actualmente en de la **Subdirección Jurídica de Parafiscales** de la Dirección Jurídica.

**Artículo 2°.** Ubicar a la doctora **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRÁS**, en la **Subdirección Jurídica de Parafiscales** de la Dirección Jurídica, para desempeñar el cargo de **Subdirector General 040 – 24**, conforme lo establecido en el manual de funciones y competencias definido para el empleo.

**Artículo 3°.** Comunicar el contenido de la presente resolución a la doctora **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRÁS**, informándole que cuenta con diez (10) días hábiles para manifestar por escrito la aceptación del cargo y diez (10) días, posteriores a la aceptación, para tomar posesión del mismo, conforme a lo dispuesto en los artículos 2.2.5.1.6. y 2.2.5.1.7 del Decreto 648 de 2017, modificatorio del Decreto 1083 de 2015.

**"Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario y una ubicación"**

**Artículo 4°.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su comunicación y surte efectos fiscales a partir de la posesión.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá, D.C., a los

**31 MAR 2020**

  
FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ  
Director General

Aprobó: Luis Gabriel Fernández Franco / Josefina Acevedo Ríos.  
Revisó: Leonardo Ortiz Mendieta.  
Proyectó: Francisco Brito Sánchez.

República de Colombia



**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y  
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP**

**RESOLUCIÓN No. 688**

( 688 DEL 04 AGOSTO 2020 )

“Por la cual se hacen unas delegaciones”

**EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION  
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES PARA LA PROTECCION SOCIAL –  
UGPP**

En uso de sus facultades legales, en especial el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 y los  
numerales 11 y 16 del artículo 9 del Decreto 575 de 2013, y

**C O N S I D E R A N D O:**

Que la Ley 489 de 1998 en su artículo 9º, facultó a las autoridades administrativas a expedir actos de delegación para transferir el ejercicio de funciones a quienes tengan a cargo otras afines o complementarias, bajo un esquema de condiciones de obligatoria observancia.

Que el artículo 12 de la misma norma definió el alcance de la responsabilidad de la autoridad delegante y de la delegataria, en relación con los actos por ellas expedidos en virtud de la delegación.

Que el Decreto 575 de 2013 definió la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales para la Protección Social – UGPP- y determinó las funciones de las dependencias, atribuyendo en su artículo 9º a la Dirección General su administración y representación legal, así como la constitución de mandatarios y apoderados que la representen en los asuntos judiciales y demás aspectos de carácter litigioso en los que esté involucrada.

Que el artículo 10 del Decreto 575 de 2013, modificado por el artículo 4 del Decreto 681 de 2017, determinó que corresponde a la Dirección Jurídica *dirigir y ejercer en forma preferente la representación judicial y extrajudicial de la Unidad en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o en los que deba promover o intervenir.*

Que el artículo 5º del Decreto 681 de 2017, asignó a la Subdirección de Defensa Judicial Pensional de La Unidad, la función de representar judicial y extrajudicialmente a la Unidad en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que este deba promover en materia pensional, salvo aquellos que en virtud de la competencia prevalente sean asumidos por la Dirección de Defensa Jurídica, mediante poder o delegación recibidos del Director General.

Que el artículo 12 del Decreto 575 de 2013, modificado por el artículo 7º del Decreto 681 de 2017, atribuyó a la Subdirección Jurídica de Parafiscales la función de representar judicial o

“Por la cual se hacen unas delegaciones”

extrajudicial a La Unidad en los procesos y actuaciones que versen sobre la determinación y cobro de contribuciones parafiscales, salvo cuando los haya asumido la Dirección Jurídica por poder o delegación conferidos por la Dirección General.

Que de acuerdo con la dinámica actual de la gestión litigiosa de La Unidad y demás asuntos administrativos requeridos para el cabal cumplimiento de sus funciones, resulta necesario efectuar unas delegaciones en relación con la representación legal, judicial y extrajudicial de La Unidad.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**Artículo Primero.-** Delegar en el/la directora/a Jurídico/a, en el/la subdirector/a de defensa judicial pensional y en el/la subdirector/a jurídico/a de parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales para la Protección Social – UGPP, la representación judicial y extrajudicial de la entidad, en todos los procesos, diligencias y actuaciones en los que sea parte la UGPP, en el marco de sus competencias.

**Artículo Segundo.-** Para el desempeño idóneo de la delegación contenida en el artículo precedente, los delegatarios podrán intervenir directamente en defensa de los intereses de la UGPP, constituir mandatarios o apoderados para intervenir en las actuaciones objeto de la delegación y notificarse directamente o a través de apoderado de todos los actos judiciales o extrajudiciales expedidos por las autoridades de cualquier orden.

**Artículo Tercero. –** Delegar en el/la Subdirector/a de Defensa Judicial Pensional, la representación legal de la UGPP para comparecer a las audiencias de conciliación judiciales y para adelantar todas aquellas diligencias ante los Despachos Judiciales o autoridades administrativas en las que se requiera la presencia expresa del Director General de La Unidad, en su condición de representante legal.

**Parágrafo 1.** Las actuaciones que se ejecuten en virtud de esta delegación y en especial, la facultad de conciliar, deberán observar estrictamente las instrucciones, parámetros y decisiones impartidos por el Comité de Conciliación de La Unidad.

**Parágrafo 2.** La delegación para el ejercicio de la representación legal contenida en el presente artículo, faculta al delegatario para conferir poderes especiales para el cabal ejercicio de dicha representación.

**Artículo Cuarto. -** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en Bogotá D.C., a los 04 AGOSTO 2020

  
**FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ**  
Director General

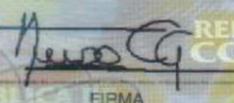
REPÚBLICA DE COLOMBIA  
IDENTIFICACIÓN PERSONAL  
CÉDULA DE CIUDADANÍA

NÚMERO: **79.699.184**

**CALDERON GONZALEZ**

APELLIDOS  
**ARMANDO**

NOMBRES

  
FIRMA



REPÚBLICA DE COLOMBIA

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL

Consejo Superior de la Judicatura

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
TARJETA PROFESIONAL DE ABOGADO



NOMBRES: **ARMANDO**

APELLIDOS: **CALDERON GONZALEZ**

UNIVERSIDAD **LIBRE BOGOTA**

CEDULA **79699184**

FECHA DE GRADO **01/11/2002**

FECHA DE EXPEDICIÓN **25/11/2002**

PRESIDENTE CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
**MAX ALEJANDRO FLÓREZ RODRÍGUEZ**

CONSEJO SECCIONAL **BOGOTA**

TARJETA N° **118579**



