

**RV: Exp. 11001333704220210027600 - CONTESTACIÓN REFORMA DEMANDA**

Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C.

&lt;correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co&gt;

Mar 6/12/2022 10:55 AM

Para: Juzgado 42 Administrativo Seccion Cuarta - Bogotá - Bogotá D.C. &lt;jadmin42bta@notificacionesrj.gov.co&gt;

CC: NELSON ENRIQUE SALCEDO CAMELO &lt;nsalcedo@ugpp.gov.co&gt;

 1 archivos adjuntos (857 KB)

2022110005306801 CONTESTACION REFORMA MEDIIMPLANTES.pdf;

Cordial saludo,

De manera atenta informamos que ha sido radicado el presente correo como memorial para el proceso relacionado en el mismo, dentro del registro en el aplicativo justicia XXI podrá confirmar los datos del mensaje como Asunto, fecha y hora de recibo.

Atentamente,

**Grupo de Correspondencia**  
Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos  
Sede Judicial CAN

CAMS

---

**De:** NELSON ENRIQUE SALCEDO CAMELO <nsalcedo@ugpp.gov.co>**Enviado:** lunes, 5 de diciembre de 2022 3:30 p. m.**Para:** Correspondencia Sede Judicial CAN - Bogotá - Bogotá D.C. <correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co>**Cc:** JORGE HUMBERTO PEREZ CUBILLOS <jperezc@ugpp.gov.co>; NATALY HUERTAS RUBIANO <nhuertasr@ugpp.gov.co>; nohora.arevalo@4-72.com.co <nohora.arevalo@4-72.com.co>; Seguimiento Comunicaciones de salida <seguimiento.comunicacionesdesalida@ugpp.gov.co>; procesosnacionales@defensajuridica.gov.co <procesosnacionales@defensajuridica.gov.co>; ovabogados@hotmail.com <ovabogados@hotmail.com>; Paula Andrea Giron Uribe <pgiron@procuraduria.gov.co>**Asunto:** Exp. 11001333704220210027600 - CONTESTACIÓN REFORMA DEMANDA

Cordial saludo,

Obrando como apoderado de la entidad demandada, por medio del presente me permito remitir la contestación de la demanda para que obre en el siguiente proceso:

Honorable Juez:

**Dra. ANA ELSA AGUDELO BRAVO****JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C., SECCIÓN CUARTA**

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

Bogotá D.C.

**REFERENCIA: CONTESTACIÓN REFORMA DEMANDA**

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**DEMANDANTE: MEDIIMPLANTES S.A.**

**DEMANDADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y DE PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.**

**RADICACIÓN: 110013337042202100276 00**

Igualmente adjunto link que contiene los antecedentes administrativos y **para tener acceso a los archivos deben descargar la carpeta con extensión. ZIP**

<https://drive.google.com/drive/folders/16CpWlGdRgW0GXXYbrgcvIF-RlzhPY82R?usp=sharing>

Cordialmente,

--



**NELSON ENRIQUE SALCEDO CAMELO**

**Profesional Especializado**

**Subdirección Jurídica Parafiscales**

Av. Calle 26 69B-45, Piso 2, Bogotá D.C.

Teléfono:(601) 4237300

correo [nsalcedo@ugpp.gov.co](mailto:nsalcedo@ugpp.gov.co) - [www.ugpp.gov.co](http://www.ugpp.gov.co)

**Aviso de Confidencialidad:** La información contenida en este correo electrónico y sus anexos contiene información de carácter confidencial de la UGPP que se encuentra dirigida en forma exclusiva al destinatario del mismo para su uso quien se encuentra obligado a mantener reserva sobre toda la información aquí contenida. Si usted es lector de este mensaje pero no su destinatario, le informamos que no podrá usar, retener, imprimir, copiar, distribuir o hacer público su contenido, pues de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 de 2009 y todas las que le apliquen. Si ha recibido este correo por error, le agradecemos informarlo a [cdsti@ugpp.gov.co](mailto:cdsti@ugpp.gov.co) y borrarlo de su sistema. Las opiniones que contenga este mensaje son exclusivas de su autor, y no necesariamente representan la opinión oficial de la UGPP. El remitente no aceptará responsabilidad alguna por daños causados por cualquier virus que pueda contener este correo.

Bogotá D.C., 3 de December de 2022

Honorable Juez:

**Dra. ANA ELSA AGUDELO BRAVO**

**JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C., SECCIÓN CUARTA**

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

Bogotá D.C.

**REFERENCIA: CONTESTACIÓN REFORMA DEMANDA**

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**DEMANDANTE: MEDIIMPLANTES S.A.**

**DEMANDADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y DE PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.**

**RADICACIÓN: 110013337042202100276 00**

Radicado: 2022110005306801



Respetada Doctora,

**NELSON ENRIQUE SALCEDO CAMELO**, mayor edad, con domicilio en esta ciudad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 3.091.285 y Tarjeta Profesional de Abogado No. 143.260 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 –**, por medio del presente escrito procedo a contestar la reforma a la demanda en el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho formulado por el Dr. Erwin Guioyanny Ochoa Villalba en calidad de apoderado de MEDIIMPLANTES S.A. con NIT No. 804.010.334 de conformidad con el artículo 175 del C.P.A.C.A con fundamento en lo siguiente:

**I. EXCEPCIONES PREVIAS – INEPTITUD DE LA DEMANDA**

Al considerar señora Juez que existen presupuestos que condicionan la admisibilidad de la relación jurídica – procesal, procedo a presentar y argumentar la siguiente excepción previa con fundamento en el artículo 100 del C.G.P., en concordancia con los artículos 175 del C.P.A.C.A., a fin de que sea analizada por su Despacho:

El artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, señala:

**ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS.** *Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.*

La sociedad demandante pretende se declare la nulidad de los oficios Nos 2021150003519721 del 3 de diciembre de 2021 y 202215000035331 de fecha 6 de enero de 2022, así como del auto ACC 42996 del 22 de noviembre de 2021, a través del cual se ordenó la suspensión del proceso de cobro.

De conformidad con el artículo 43 aludidos, solamente aquellos actos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuarlos son susceptibles de ser demandados, en este caso a través de los oficios Nos. 2021150003519721 y 202215000035331 se le informa al actor que se da traslado de la petición de beneficio tributario al área competente para que resuelva la misma, sin que en el fondo este diciendo sobre la solicitud de beneficio, como ilustra a continuación:

#### Oficio No. 2021150003519721:

En respuesta al comunicado del asunto, acusamos de recibido la documentación con la cual manifiesta aporta pagos con los beneficios del artículo 45 de la Ley 2155 de 2021, consagrados en la ley de inversión social, para el proceso de cobro No 118504 adelantado con el título ejecutivo Resolución no SANCIÓN Resolución No. RDO-2019-01583 del 04/06/2019 confirmada por la Resolución No. RDC-2021-00212 del 19/03/2021, la información será incorporada al expediente.

En ese orden de ideas, su pago será remitido a la Subdirección de Cobranzas para su verificación. Es importante precisar que, la validación o verificación de pagos será sometida al turno correspondiente, teniendo en cuenta que la Subdirección de Cobranzas también debe garantizar el derecho a la igualdad (art 13 CN) y al debido proceso (ART 29 CN) con los deudores que han efectuado pagos a la obligación con antelación a su solicitud y que se encuentran a espera de validación de estos.

Aclarado lo anterior, precisamos que, pueden acceder a este beneficio todos y cada uno de los aportantes que al 30 de junio de 2021 presenten mora en el pago de las obligaciones determinadas, siendo las sumas por transar, las pendientes a la fecha del pago. Adicional, le informamos que por medio de la Resolución No. 1240 del 18/11/2021 se fijan las reglas para la aplicación del artículo 45 de la Ley 2155 del 2021.

#### Oficio No. 202215000035331

En respuesta al comunicado del asunto, por medio del cual solicita acogerse a los beneficios establecidos en el artículo 45 de la Ley 2155 de 2021, consagrados en la ley de inversión social, reglamentado por la resolución No. 1240 de 18/11/2021, precisamos que, pueden acceder a este beneficio todos y cada uno de los aportantes que al 30 de junio de 2021 presenten mora en el pago de las obligaciones determinadas, siendo las sumas por transar, las pendientes a la fecha del pago.

No obstante, la resolución No. 1240 del 18/11/2021 por medio de la cual se fijan las reglas para la aplicación del artículo 45 de la Ley 2155 de 2021, en su artículo 2. Parágrafo 3. Indica:

*“podrán acceder al beneficio quienes hayan interpuesto demanda contra el acto administrativo por la UGPP y realice el pago total o celebre facilidad de pago hasta el 31 de diciembre de 2021, **previa solicitud de desistimiento o retiro de la demanda acreditada a más tardar el 3 de diciembre de 2021**, y cumplan lo dispuesto en el artículo 45 de la ley 2155 de 2021” (negrilla nuestra)*

Teniendo en cuenta lo anterior, le informamos que el expediente No. 118504 se encuentra en revisión con el fin de que la Subdirección de Cobranzas verifique la completitud de los requisitos establecidos, dentro del plazo otorgado por el legislador, esto es hasta **el treinta y uno (31) de diciembre de 2021**; Una vez la Subdirección de Cobranzas, confirme la satisfacción de los requisitos exigidos dentro del plazo otorgado, ordenará la terminación del proceso de cobro. En caso de que se encuentre que no se cumplieron a completitud, negará la solicitud, decisión que será debidamente notificada.

Nótese señora Juez que los oficios que se demandan corresponden a actos de mero trámite a través de los cuales se da trasado de a petición al área correspondiente dentro de la Unidad para resuelva de fondo la misma, sin que corresponda a actos definitivos dado que no se pone fin a la actuación administrativa y tampoco hacen imposible continuar con la actuación, por el contrario a través de este se dio impulso a la solicitud del actor, razón por la cual no son susceptibles de ser demandados.

Lo mismo ocurre con el Auto ACC 42996 de 22 de noviembre de 2021, a través del cual se ordenó la suspensión del proceso de cobro coactivo, correspondiendo a un acto de mero trámite, sin que el fondo exista una decisión definitiva, suspensión que debe efectuarse por ministerio de la Ley, artículo 829 del E.T., mientras se resuelve el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

De conformidad con lo expuesto, al demandarse actos de meró trámite se presenta una inepta demanda, debido con el debió respeto excluirse los mismos del presente medio control y continuar el trámite únicamente contra la resolución RDO 2019 01583 de 4 de junio de 2019 – Resolución Sanción - y de la Resolución No. RDC 2021 00212 del 19 de marzo de 2021, a través de la cual se resolvió el recurso de reconsideración.

## 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 H. Despacho que la Unidad se **OPONE** a todas y cada una de las declaraciones y pretensiones formuladas en el escrito de demanda, esto es, la declaratoria de nulidad de la Resolución No. RDO 2019 01583 de 4 de junio de 2019 – Resolución Sanción - y de la Resolución No. RDC 2021 00212 del 19 de marzo de 2021, a través de la cual se resolvió el recurso de reconsideración contra la Resolución Sanción, oposición que se fundamenta en el hecho de que en entidad que represento actuó en ejercicio de las facultades y funciones legales y de conformidad con las disposiciones especiales vigentes al momento de expedir los actos administrativos objeto de la presente demanda, actos 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 y de orden probatorio allegado al libelo, toda vez que no ha vulnerado ninguno de los preceptos legales que cita la parte actora en la demanda y en su lugar se solicita que se condene en costas a la parte actora.

Como fundamento de la anterior oposición, es preciso señalar que la Actuación Administrativa adelantada al demandante se efectuó en desarrollo de la labor fiscalizadora encomendada por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, artículos 178 a 180 de la Ley 1607 de 2012, Decretos 169 de 2008, 575 de 2013 y demás normas concordantes y complementarias, a través del cual se asignó a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, **la competencia**

**para el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social**, por lo que en ejercicio de estas funciones se llevó a cabo el proceso de fiscalización a efectos de realizar una liquidación oficial en la cual se determinó el valor de las contribuciones cuya liquidación y pago se han omitido o se han efectuado incorrectamente.

De igual manera mi representada se opone a las pretensiones de restablecimiento del derecho, dado que mi representada no ha conculcado ningún derecho a la sociedad demandante y el proceso sancionatorio se adelantó con fundamento en la normas que otorgan a la Unidad las funciones y competencias para solicitar información de cara a la verificación de la adecuada oportuna y completa autoliquidación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social; igualmente los acto demandados se expidieron siguiente el procedimiento previsto en la Ley, por lo que al no estar desvirtuado lo anterior, no es posible declarar que la sociedad demandante no tiene deuda alguna por concepto de sanción y tampoco es posible levantar la misma, dado que no es probado por el actor que hubiese entregado la información solicitada en forma completa y dentro del plazo establecido para ello.

En cuanto a la petición de “levantar la sanción impuesta”, se ha de señalar en primer lugar, que dicha pretensión no es clara dado que no se entiende a que se refiere con levantar la sanción; téngase en cuenta que la sanción por no suministrar información dentro del plazo establecido para ello, conducta que no ha sido desvirtuada por el actor, ni en sede administrativa, ni judicial.

De igual manera, mi representada se opone a que a título de restablecimiento de derecho se ordene el reconocimiento y pago “los perjuicios de orden material, a título de daño emergente”, dado que no aparecen demostrados en el plenario por la parte demandante que efectivamente se hayan causado, pues como lo ha sostenido la Jurisprudencia del Consejo de Estado, no basta la declaración de nulidad del acto acusado para que se establezca la causa del daño que imponga el restablecimiento del derecho y la reparación de los perjuicios morales pedidos, pues es necesario probarlos.<sup>1</sup>

Al respecto el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, en sentencia de fecha 21 de noviembre de 2013, radicado No. **66001-23-31-000-1998-00136-01** Consejero ponente **Dr. Marco Antonio Velilla Moreno**, señaló:

*“Como lo ha precisado esta Corporación, “Además de señalar que los perjuicios morales corresponden al dolor sufrido con ocasión del daño, la jurisprudencia precisa que éstos deben demostrarse con cualquier medio probatorio, pues la intensidad de dicho dolor puede apreciarse por sus manifestaciones externas, prueba que corresponde a quien dice padecerlos.*”

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sección Segundo Subsección “B”, radicado 14018 de fecha 20 de febrero de 1997, C.P. Carlos Arturo Orjuela Gongora.

*Sólo en casos excepcionales el perjuicio moral se presume como la muerte de parientes cercanos”<sup>2</sup>.*

Bien lo ha sostenido la Jurisprudencia, cuando ha señalado que para que se configure un daño antijurídico, debe establecerse no solamente un hecho que configure una acción u omisión de un deber normativo, sino también una relación causal que a la vez concluya que el sujeto sobre el cual recae la actuación de la Administración no tenía el deber legal de soportarlo. Tal como se dijo en sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Del 4 de diciembre de 2006. C.P. Mauricio Fajardo. Exp. 13168:

*“En relación con la naturaleza del daño antijurídico, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido reiteradamente que “ha de corresponder al juez determinar si el daño va más allá de lo que, normalmente y sin compensación alguna, debe soportar una persona por el hecho de vivir en una comunidad jurídicamente organizada y comportarse como un sujeto solidario” (Resaltado propio)*

En el presente asunto, la entidad que represento actuó en cumplimiento de un deber legal y adicionalmente, el aportante debe atender la carga propia de suministrar la información que la UGPP requirió en cumplimiento de sus funciones y facultades, de manera que se cae de su peso que se haya presentado un daño antijurídico y que la entidad deba reparar un supuesto daño que nunca se ocasionó.

Como se anotó en forma precedente, la solicitud de información tiene como objetivo primordial verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, actuación que ajustó a las competencias y funciones que se encuentran debidamente establecidas en la Ley y ante el incumplimiento del actor, el legislador dotó a la Unidad de herramientas que permite sancionar a las entidades o personas que no acaten el llamado de la administración, como ocurrió en este caso, donde se estableció que el actor no suministró la información dentro del plazo previsto para ello.

No puede ahora pretender la parte demandante obtener un beneficio o provecho económico basado en su propia omisión o negligencia en la entrega de información requerida, lo cual impide a la Unidad adelantar sus funciones de manera oportuna y dentro de los términos previsto en la ley, razón por la cual no hay lugar a acceder a las pretensiones del libelo.

Respecto a las **“PRETENSIONES SUBSIDIARIAS EN VIRTUD DE LA REFORMA DE LA DEMANDA”**

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejera ponente: Martha Sofía Sanz Tobón. Bogotá, D.C., tres (3) de julio de dos mil ocho (2008). Radicación número: 41001-23-31-000-1998-00771-01. Actor: Aldemar Peña Peralta y otra.

La Unidad se **OPONE** a que se declare la nulidad de los oficios Nos 2021150003519721 del 3 de diciembre de 2021 y 2022150000035331 de fecha 6 de enero de 2022, ello en atención a que son oficios de trámite que dan impulso a la petición del actor, relacionada con la solicitud de beneficio tributario

Téngase en cuenta que los actos definitivos<sup>3</sup>, es decir aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuarlos son susceptibles de ser demandados, en este caso, a través de los oficios que se demandan le informan al actor que se da traslado de la petición al área competente para que resuelva la misma, sin que en el fondo este diciendo sobre la solicitud de beneficio.

Nótese señor que la en los oficios que se demandan, conforme se indicó en la excepción previa propuesta, corresponden a actos de mero trámite y no son actos definitivos y tampoco ponen fin a la actuación administrativa, razón por la cual no son susceptibles de ser demandados.

De igual manera la Unidad se **OPONE** a que se declare la nulidad del **Auto ACC 42996** de 2021, dado que este corresponde a un acto de trámite a través del cual se suspende el proceso de cobro, sin que a través de este se haya decidido de fondo ninguna actuación.

Teniendo en cuenta lo expuesto en precedencia, no es posible acceder a la pretensión de acceder al beneficio tributario, primero porque mi representada no ha negado dicho beneficio con los oficios que se demandan y en segundo lugar, para acceder al beneficio, el demandante debe cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 45 de la ley 2155 de 2021 y la resolución 1240 de 2021, a través de las cuales se fijan las reglas para la aplicación del artículo 45 de la ley 2155.

De conformidad con lo expuesto, la Unidad se opone a que se acepte por parte del despacho que el actor es beneficiario del artículo 45 de la ley 2155 de 2021, toda vez que el actor no acreditó el cumplimiento de los requisitos para acceder al mismo.

Ante la improsperidad de las anteriores, no hay lugar a cumplimiento de la sentencia en los términos solicitados por el actor.

La Unidad igualmente se opone a que condene en costas y agencias en derecho, con fundamento en lo siguiente:

Al respecto, se advierte que 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

---

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS.** Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

*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>4</sup>, <sup>5</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

<sup>4</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección “A”, Magistrada Ponente: Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Expediente No. 25000233700020120035900, Sentencia del 25 de septiembre de 2013

<sup>5</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección “A”, Magistrada Ponente: Dra. Patricia Afanador Armenta. Expediente No. 25000233700020130041700, Sentencia del 21 de agosto de 2014

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 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.***” (Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, ruego al H. Despacho no acceder a esta pretensión.

## II. A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

**AL HECHO 1.** Es cierto.<sup>6</sup>

**AL HECHO 2.** Es cierto<sup>7</sup>

**AL HECHO 3.** Es cierto<sup>8</sup>

**AL HECHO 4.** Es cierto.<sup>9</sup>

**AL HECHO 5.** Es cierto.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> (Ver antecedentes administrativos carpeta denominada “1. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN”).

<sup>7</sup> (Ver antecedentes administrativos carpeta denominada “2. PLIEGO DE CARGOS”).

<sup>8</sup> (Ver antecedentes administrativos carpeta denominada “2. PLIEGO DE CARGOS”).

<sup>9</sup> (Ver antecedentes administrativos carpeta denominada “3. RESOLUCIÓN SANCIÓN”).

<sup>10</sup> (Ver antecedentes administrativos carpeta denominada “4. RECURSO RECONSIDERACIÓN”).

**AL HECHO 6.** Es cierto. <sup>11</sup>

Este acto fue notificado personalmente el día 4 de abril de 2021.

**AL HECHO 7.** No es cierto, tanto en el pliego de cargos, como en la resolución sanción se explicaron los fundamentos de hecho y derecho que dieron origen a la sanción y claramente se indicó a la sociedad demandante que no entregó las cuentas de causación y pago de nómina del año 2013: 25050101, 26100501, 26101001, 26101501, 6102001, 51053001, 51053301, 52050601, 52053001, 053301, 52053601, 52053901, 72053001, 72053301, 2053901-73353001-73353301- 73353901 y las cuentas de servicios y diversos del año 2013: 51351501, 51355005, 52351001 y 52351501.

Tampoco es cierto que no se haya permitido entregar la información faltante, pues claramente la Unidad le indicó los medios a través de los cuales podía entregar la información, por lo que no existe excusa para la no entrega.

La Unidad fue garantista del derecho de defensa y contradicción, prueba de ello es que el aportante contestó el pliego de cargos y presentó recurso de reconsideración contra la resolución sanción.

Además de lo anterior, el actor confiesa que efectivamente no entregó la información requerida dentro del plazo establecido para ello.

**AL HECHO 8.** No es cierto, la sanción por no entrega de información dentro plazo establecido para ello, la cual fue prevista por el legislador en el artículo 179 de la ley 1607 de 2012, modificada por el artículo 314 de la ley 1819 de 2016, norma previa a la sanción impuesta, la cual establece la forma de terminar la sanción a imponer, por lo que no es cierto lo afirmado de que es “arbitraria y excesiva”

Tampoco es cierto que se hayan vulnerado los principios de la actuación administrativa, como se mencionó en la respuesta al hecho anterior, el legislador previó igualmente un procedimiento para su imposición, el cual se encuentra consagrado en el artículo 180 de la ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la ley 1739 de 2014, el cual fue respetado en su integridad por la Unidad.

**AL HECHO 9.** No me consta la conversación sostenida entre el actor y el señor Fabian camilo Espinosa.

Lo cierto es que el 45 de la ley 2155 de 2021, estableció una reducción transitoria de sanciones y de tasas de interés, sin embargo, para acceder a este beneficio, el actor debía cumplir con los requisitos establecidos en la Resolución 1240 de 2021, entre otros, el previsto

---

<sup>11</sup> (Ver antecedentes administrativos carpeta denominada “4. RECURSO RECONSIDERACIÓN ”).

en el párrafo 3 del numeral 2 de la Resolución 1240 de 2021, el cual claramente no cumplió el actor, dado que la presente demanda se encuentra en curso.

**AL HECHO 10 y 11.** Es cierto parcialmente.

Es cierto que el actor efectuó un pago.

No es cierto que con el pago efectuado conllevara a la terminación del proceso administrativo, dado que el actor debía cumplir con los demás requisitos en la ley para acceder al beneficio tributario, la cual será resuelta por la subdirección de cobranzas.

**AL HECHO 12.** Es cierto, sin embargo, el actor debía cumplir con los demás requisitos de ley para acceder al beneficio tributario.

**AL HECHO 13.** No es cierto como está redactado.

Mediante radicado No. 2021150003519721 del 3 de diciembre de 2021, mi representada le informó al actor lo siguiente:

En respuesta al comunicado del asunto, acusamos de recibido la documentación con la cual manifiesta aporta pagos con los beneficios del artículo 45 de la Ley 2155 de 2021, consagrados en la ley de inversión social, para el proceso de cobro No 118504 adelantado con el título ejecutivo Resolución no SANCIÓN Resolución No. RDO-2019-01583 del 04/06/2019 confirmada por la Resolución No. RDC-2021-00212 del 19/03/2021, la información será incorporada al expediente.

En ese orden de ideas, su pago será remitido a la Subdirección de Cobranzas para su verificación. Es importante precisar que, la validación o verificación de pagos será sometida al turno correspondiente, teniendo en cuenta que la Subdirección de Cobranzas también debe garantizar el derecho a la igualdad (art 13 CN) y al debido proceso (ART 29 CN) con los deudores que han efectuado pagos a la obligación con antelación a su solicitud y que se encuentran a espera de validación de estos.

Aclarado lo anterior, precisamos que, pueden acceder a este beneficio todos y cada uno de los aportantes que al 30 de junio de 2021 presenten mora en el pago de las obligaciones determinadas, siendo las sumas por transar, las pendientes a la fecha del pago. Adicional, le informamos que por medio de la Resolución No. 1240 del 18/11/2021 se fijan las reglas para la aplicación del artículo 45 de la Ley 2155 del 2021.

**AL HECHO 14.** Es cierto que el actor mediante radicado 2021700102995412 del 16 de diciembre de 2021, reitera la petición de acogerse a los beneficios tributarios previstos en el artículo 45 de la ley 2155 de 2021.

Es cierto que el actor debía pagar el 20% de la sanción, sin embargo, debía cumplir con los demás requisitos previstos para acceder el beneficio tributario, en este caso el actor, debió haber solicitado el desistimiento o retiro de la demanda a mas tardar el 3 de diciembre de 2021, el cual no fue satisfecho por el actor.

**AL HECHO 15.** Es cierto.

**AL HECHO 16.** No es cierto, es la ley quien estableció los requisitos para acceder a los beneficios tributarios y no es capricho de la entidad.

### **III. ARGUMENTOS DE DEFENSA**

#### **1. EN CUANTO A LOS CARGOS FORMULADOS POR EL DEMANDANTE EN EL ACÁPITE DENOMINADO: “NORMAS VIOLADAS” Y “CONCEPTO DE VIOLACIÓN”.**

**CARGO: “NO EXISTEN FUNDAMENTOS DE HECHO NI DE DERECHO PARA QUE SE GENERE EL COBRO DE UNA SANCIÓN POR INEXACTITUD U OMISIÓN.**

**Al respecto H. Juez, se desestiman los argumentos expuestos por el demandante con fundamento en las siguientes consideraciones:**

Sea lo primero indicar que, la parte actora en su concepto de violación pretende desvirtuar ajustes efectuados a favor del Sistema de la Protección Social, sin embargo, pasa por alto que en los actos demandados no se efectuaron ajustes por omisión, mora o inexactitud, en los actos se impuso sanción por no enviar la información dentro del plazo señalado para ello, por tanto los argumentos expuesto no controvierten la legalidad de la resolución sanción.

En segundo lugar, frente a los crecientes problemas de evasión y elusión de aportes en el Sistema de la Protección Social, en el marco de la Ley 1151 de 2007 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010, se consideró la necesidad de crear una Entidad Pública eficiente que garantizara el cumplimiento de la obligación de los aportantes de declarar, liquidar y pagar en forma correcta, adecuada y oportuna las contribuciones con destino al mencionado Sistema.

Así las cosas, con la expedición de la Ley 1151 de 2007 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*” en su artículo 156, se asignó a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, la competencia para el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, por lo que en ejercicio de la señalada potestad debe adelantar el proceso de determinación oficial a efectos de realizar una liquidación oficial en la cual se determine el valor de las contribuciones cuya liquidación y pago se han omitido o se han efectuado incorrectamente, señalando que los procedimientos para proferir las liquidaciones oficiales se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI.

En la sentencia de Constitucionalidad C-376 de 2008 del 23 de abril de 2008. Expedientes D-6914 y D-6926 (acumulados), acudiendo a la exposición de motivos y las bases del Plan

Nacional de Desarrollo, se resaltó la importancia de la creación de la UGPP de la siguiente manera:

*(...) “Se plantea la creación de una entidad del orden nacional que administre las pensiones ya reconocidas por Administradoras del Régimen de Prima Media y **adelante la fiscalización de contribuciones parafiscales**. La nueva Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales, **tiene como objeto garantizar la seguridad jurídica** y la racionalización y eficiencia operativa del proceso de administración de pensiones reconocidas y el reconocimiento de pensiones causadas por reconocer en Administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional y entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. **También fortalecerá la función de fiscalización y control de las contribuciones parafiscales buscando generar un impacto definitivo en lo que a control a la evasión y elusión de aportes a la seguridad social y demás recursos parafiscales se refiere. La nueva entidad unificará la función de fiscalización y armonizará el cobro de las obligaciones parafiscales que hasta el momento se encuentra dispersa y no se ejerce de manera permanente y coordinada por los actuales titulares.***

En síntesis, teniendo en cuenta que el objetivo de esta propuesta es organizar el marco institucional del Régimen de Prima Media del orden nacional, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Obligaciones Pensionales y Fiscalización de Contribuciones Parafiscales se encargará de administrar los derechos pensionales ya causados y reconocidos del Régimen de Prima Media público del orden nacional, y de modernizar el manejo de los archivos, los sistemas de información y la defensa judicial, **a su vez esta entidad será la responsable de la gestión de fiscalización y de armonización del cobro coactivo de las contribuciones parafiscales” (...).**

En el mismo sentido el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 169 de 2008 “*Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social*”, en su artículo 1 literal B) estableció que la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP- es la entidad competente para ejercer las funciones de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, por lo que puede adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la existencia de hechos que generen obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social, **efectuar todas las diligencias necesarias para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social** proferir las liquidaciones oficiales que podrán ser utilizadas por la propia UGPP o por las demás administradoras o entidades del Sistema de la Protección Social entre otras.

Conocido el antecedente y espíritu de creación de la UGPP, se hace necesario precisar que **de conformidad con lo establecido por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el Decreto Ley 169 de 2008, el artículo 29 de la Ley 1393 de 2010, el artículo 227 de la Ley 1450 de 2011, los artículos 178, 179 y 180 de la Ley 1607 de 2012 y demás disposiciones legales y reglamentarias que desarrollan el conjunto de facultades de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP–, ésta entidad tiene a cargo facultades que articulan el Sistema de la Protección Social desde diversos frentes y coadyuva en la gestión que desarrollan las administradoras para la consolidación de la adecuada completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, ejerciendo sus funciones como se esboza a continuación:**

- 1. Facultades relacionadas con el suministro y entrega de información:** En virtud de estas facultades, la UGPP puede recibir hallazgos enviados por entidades que administran sistemas de información sobre contribuciones parafiscales, **solicitar la información relevante que tengan las diferentes entidades, administradoras y órganos vigilancia y control del Sistema de la Protección Social.** En el mismo sentido, la Unidad tiene la facultad de efectuar cruces con la información de las autoridades tributarias, las instituciones financieras y otras entidades que administren información pertinente para la verificación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, guardando siempre los parámetros de reserva que le exige la Ley.

En desarrollo de esta de competencia, el **numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012** *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”*, establece que será competencia de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, **imponer sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información por parte las personas y entidades obligadas a suministrar información; así como aquellas a las que esta entidad les haya solicitado informaciones y/o pruebas, y no la suministren dentro del plazo establecido para ello. Esta normativa encuentra concordancia con lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 3033 de 2013.** (Subrayado y Negrilla fuera de texto).

- 2. Facultades relacionadas con la estandarización del sistema:** El desarrollo de estas funciones, permite tanto a la UGPP como a las administradoras actuar de manera articulada y efectiva en los procesos de liquidación determinación y cobro. En efecto, la UGPP tiene la facultad de estandarizar los procesos cobro que le corresponden a las administradoras y demás entidades del Sistema de la Protección Social; de hacer seguimiento a dichos procesos, administrar mecanismos de consolidación de información del Sistema de la Protección Social y coordinar las acciones que permitan articular sus distintas partes.

**3. Facultades relacionadas con la determinación y cobro:** La UGPP fue habilitada para desplegar todas las actividades de fiscalización dispuestas en el artículo 156 de la Ley 1151, el Decreto Ley 169 de 2008, los artículos 178, 179 y 180 de la Ley 1607 y lo previsto en el libro V títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario Nacional.

En cumplimiento a las funciones y facultades asignadas por ley a la Unidad, se envió requerimiento de información No. radicado UGPP No. 20146202276511 del 26 de mayo de 2014, par4a que allegará en el término de dos (2) meses y medio (15 días calendario), contados a partir de la notificación del mismo, los documentos necesarios para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de la Protección Social por los periodos 01/01/2011 al 31/12/2013, el cual fue notificado por correo certificado el 12 de junio de 2014.

La información solicitada fue la siguiente:

Le solicita allegar la siguiente información:

1. Balances de prueba de los periodos solicitados con las siguientes condiciones:
  - A máximo nivel auxiliar detallado por tercero.
  - Con corte anual por los periodos que conforman años completos (enero a diciembre) y/o con corte mensual por los periodos que conforman años parciales.
  - 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, con las siguientes condiciones:
  - 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 con la siguiente estructura:

No. Cuenta contable	No. Identificación beneficiario	Nombre beneficiario	Concepto	Año	Mes	Valor	Descripción

3. Auxiliares de las cuentas contables de servicios y diversos, con las siguientes condiciones:

- 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 con la siguiente estructura:

No. Cuenta contable	No. Identificación beneficiario	Nombre beneficiario	Concepto	Año	Mes	Valor	Descripción

4. Nóminas mensuales de salarios con las siguientes condiciones:

- En medio magnético, en el formato Excel que se encuentra en la página web: [www.ugpp.gov.co](http://www.ugpp.gov.co), pestaña Parafiscales, opción Requerimiento de información, Formato Requerimiento Información Nómina Salarios, y según el instructivo que hace parte del mismo.
- Si la periodicidad del pago de la nómina es diferente a mensual (ej: semanal, quincenal), debe estar consolidada por mes.
- Debe incluir todos los conceptos devengados, monetarios y no monetarios.
- Debe incluir tanto los trabajadores activos como los retirados que hayan estado activos en los periodos solicitados.
- Debe incluir todos los centros de costo.
- Certificadas por el representante legal y contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo.

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.
- 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 desafianzación 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 con la siguiente estructura:

Número de planilla	Periodo de pago	Fecha de pago	Total Pagado

12. Otros documentos o información adicional que estime pertinente para verificar el pago de aportes al Sistema de la Protección Social, o para aclarar la información solicitada en los puntos anteriores, detallada por periodo y trabajador, en medio magnético.

El termino para suministrar la información requerida feneció el 27 de agosto de 2014.

El aportante mediante radicado No. 2014736672922 del 9 de septiembre de 2014, por fuera del término concedido para allegar la información dio respuesta parcial al requerimiento de información, quedando pendiente por entregar las cuentas de causación y pago de nómina del año 2013: 25050101-26100501-26101001- 26101501-26102001-51053001-51053301-52050601-52053001-52053301- 52053601-52053901-72053001-72053301-72053901-73353001-73353301- 73353901 y las cuentas de servicios y diversos del año 2013: 51351501- 51355005-52351001-52351501.

La Unidad en el requerimiento de información le informó al aportante el término que tenía para suministrar la información, 2 meses y 15 días calendario y que de no ser remitida dentro de ese término la **“UGPP le impondrá una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega la misma”**

Teniendo en cuenta que el aportante no entregó la totalidad de información, mi representada profirió 2 liquidaciones parciales sanción 20146205014251 del 10 de septiembre de 2014 y 201615201388841 del 13 de mayo de 2016, en la que se le informa y relaciona que información le hacía falta por entregar y se hace un cálculo de la sanción a imponer de acuerdo a los días de retraso en el suministro de la información.

Así las cosas, al entregar la información fuera del plazo establecido para ello, se generó la conducta sancionable (**numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 modificado por el art. 314 de la ley 1819 de 2016**), la cual se impuso siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.

Precisamente previendo la renuencia frente al suministro de la información, fue como se creó a través de instrumentos legales la posibilidad de sancionar la conducta por el no suministro de información, entrega tardía o parcial de la misma, dado el incumplimiento del deber de colaborar con las autoridades públicas para el desarrollo de sus funciones, conducta que se tipifica en la hipótesis prevista en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 y artículo 5 del Decreto 3033 de 2013, que la hace acreedora de la sanción impuesta.

Ahora de cara a los argumentos de este cargo, es preciso señalar que el aportante confunde que, conforme al artículo 180 de la ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la ley 1739 de 2014, la Unidad tiene esta facultad para adelantar dos procesos que son independientes entre sí, el de determinación y el sancionatorio, como se explica a continuación:

El artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el art, 50 de la Ley 1439 de 2011, , preceptúa:

*“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 2014. El nuevo texto es el siguiente:> 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. (resaltado propio)*

De acuerdo con lo anterior tenemos que **proceso sancionatorio** de compone de tres etapas:

- i) Priego de cargos
- ii) Resolución Sanción y
- iii) Resolución que resuelve el recurso de reconsideración contra la resolución sanción.

Proceso de determinación compone de tres etapas igualmente, así:

- i) Requerimiento para declarar y/o Corregir
- ii) Liquidación oficial
- iii) Resolución que resuelve el recurso de reconsideración contra la liquidación oficial.

Como se observar, el legislador estableció dos procesos independientes que dan origen a actos igualmente diferentes, el primero de ellos, tiene como fon verificar si el actor suministró o no la información dentro del plazo para ello, cuyo resultado es la imposición de una sanción por la no entrega de información dentro plazo otorgado para ello.

El proceso de determinación tiene como finalidad verificar la correcta, oportuna y completa autoliquidación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social, por lo que en desarrollo de esta éste se puede establecer la ocurrencia de conductas establecidas en el artículo 1 del Decreto 3033 de 2013<sup>12</sup>, como son mora, omisión e inexactitud cuyo proceso culmina con la expedición de una liquidación oficial, en la cual, si la conducta es omisión o inexactitud, también puede generar la imposición de una sanción, consecuencia de la conducta, la cual está consagrada en el numeral 1 y 2 del artículo 179 de la ley 1607 de 2012.

Estas sanciones son diferentes y tiene origen en hechos y conductas distintas, la primera de ellas es por la no entrega de la información dentro del plazo establecido para ello, conducta autónoma que no depende de ningún otro resultado, más que la conducta renuente de la persona requerida en la entrega de la información.

Por su parte, la sanción por la conducta de omisión o inexactitud es consecuencia de la conducta determinada en el proceso de determinación, por tanto, si no existe la conducta, tampoco habrá lugar a imponer sanción alguna.

---

<sup>12</sup> 3. **Omisión en la afiliación:** Es el incumplimiento de la obligación de afiliar o afiliarse a alguno o algunos de los subsistemas que integran el Sistema de la Protección Social y como consecuencia de ello, no haber declarado ni pagado las respectivas contribuciones parafiscales, cuando surja la obligación conforme con las disposiciones legales vigentes.

4. **Omisión en la vinculación:** Es el no reporte de la novedad de ingreso a una administradora del Sistema de la Protección Social cuando surja la obligación conforme con las disposiciones legales vigentes y como consecuencia de ello no se efectúa el pago de los aportes a su cargo a alguno o algunos de los subsistemas que integran el Sistema de la Protección Social.

5. **Inexactitud:** Es cuando se presenta un menor valor declarado y pagado en la autoliquidación de aportes frente a los aportes que efectivamente el aportante estaba obligado a declarar y pagar, según lo ordenado por la ley.

6. **Mora:** Es el incumplimiento que se genera cuando existiendo afiliación no se genera la autoliquidación acompañada del respectivo pago de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social en los plazos establecidos en las disposiciones legales vigentes.

En segundo lugar, el artículo 179 de la 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 de la ley 1819 de 2016, norma que se aplicó en el proceso sancionatorio por ser más favorable, establece:

*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.*

De conformidad con lo expuesto, la parte actora pretende confundir al despacho aduciendo que se impuso sanción por concepto de “inexactitud u omisión”, cuando la realidad de los actos administrativos es que la sanción impuesta lo fue por no suministrar la información dentro del plazo establecido para ello, tal como se propuso en el pliego de cargos, en la resolución sanción y en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración.

En este caso, no es factible entrar a discutir si el demandante efectuó la liquidación de aportes al Sistema de la Protección Social de manera correcta, oportuna y completa, pues los actos administrativos demandados no corresponden a una liquidación oficial, sino a un proceso sancionatorio como se explicó en líneas anteriores.

**CARGO: “Violación del Debido Proceso – Principio de Publicidad y desconocimiento de los principios administrativos en el proceso de fiscalización adelantado en contra de MEDIIMPLANTES S.A.”**

**Al respecto H. Juez, se desestiman los argumentos expuestos por el demandante con fundamento en las siguientes consideraciones**

Sea lo primero señalar que el derecho a la defensa, el derecho de contradicción y el derecho de audiencia, corresponden a garantías procesales que hacen parte del debido proceso, que se aplica tanto a las actuaciones judiciales como administrativas, tal como se colige del artículo 29 de la Constitución Política.

Sobre el derecho de defensa que encierra asimismo el de contradicción, la Corte Constitucional ha puntualizado <sup>[1]</sup>:

**“3. El derecho a la defensa**

*3.1. Como es sabido, el artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, haciendo extensiva su aplicación “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.*

*La Corte se ha referido a este derecho, señalando que “lo integran el conjunto de facultades y garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo básico es*

*brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso, de manera que durante el trámite se puedan hacer valer sus derechos sustanciales y se logre el respeto de las formalidades propias del juicio, asegurando con ello una recta y cumplida administración de justicia”. [5]*

**3.2. 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 oíd[a], 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 constitucional 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”.*

Conforme a la norma y la jurisprudencia transcrita se desprende que el derecho a la defensa y el de contradicción, implica que las personas, naturales o jurídicas, tanto en el ámbito de los procesos judiciales como de las actuaciones administrativas tengan la oportunidad de ser oídas, exponer sus argumentos, solicitar y controvertir las pruebas, así como ejercitar los recursos que la ley les ha otorgado.

Determinado el ámbito de aplicación y el alcance del derecho a la defensa, debido proceso y contradicción que se estima vulnerado en el sub-examine según la parte demandante, procede esta Unidad a aclarar que se concedieron todas las oportunidades legales previstas para el efectivo derecho a la defensa y al debido proceso, se fundamentaron sus decisiones y se garantizó a la hoy demandante el derecho de contradicción a lo largo del proceso del cual se derivó la resolución sanción por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido para ello.

En este cargo, la parte actora sigue confundiendo el proceso de determinación con el proceso sancionatorio, lo cuales como ya se explicó son diferentes y se tramite por separado, por ende, no puede pretender que dentro del trámite del segundo de ellos, se le notifique el requerimiento para Declarar y/o Corregir y la liquidación oficial.

Téngase en cuenta que en cumplimiento a lo previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, la Unidad previo a la expedición de la resolución sanción RDO 2019 01583 de 2019, profirió el pliego de cargos No. RPC

2018 01198 de 2018, el cual fue respondido por el actor con radicado No. 2018400303984702 y 20187001039916962 del 11 de diciembre de 2018.

Igualmente, contra la resolución sanción RDO 2019 01583 de 2019 el hoy demandante presentó recurso de reconsideración con radicado 2019400302481852 del 8 de agosto de 2019 y 2019500502488332 del 9 de agosto de 2019, el cual se resolvió con la resolución RDC 2021 00212 del 19 de marzo de 2021, notificada personalmente el 14 de abril de 2021.

De acuerdo con lo expuesto tenemos que la Unidad fue garantista del debido proceso y derecho de defensa del actor, no solamente porque notificó cada uno de los actos que se profirieron el desarrollo del proceso sancionatorio, sino porque se concedieron las oportunidades para que contestara, presentada pruebas y recursos, en genera ejerciera si derecho de contradicción en los términos previstos en la ley.

No es cierto, que la Unidad no tenga previsto canales virtuales de atención, de hecho, los actos administrativos siempre se ha indicado a los aportantes que puede gestionar sus solicitudes, peticiones, repuestas no solamente en la dirección física, sino también a través de la pagina web de la Unidad en el canal “sede electrónica”

En ese orden de ideas, tenemos que no obra prueba de que la parte actora hay solicitado copia del expediente administrativo y la Unidad se hay negado a su suministro, por el contrario, siempre la informado los canales de atención y el correo la cual puede dirigir sus solicitudes, respecto de los cuales no hizo uso el actor.

Lo cierto es que la Unidad respecto los términos otorgados en el artículo 180 de la ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la ley 1739 de 2014, en sentido de que notificó todas sus decisiones y concedió el termino previsto para dar respuesta al pliego de cargos y para presentar el recurso de reconsideración, términos que por ser de orden público se tornan en inmodificables por las partes, debiendo ser respetados en su integridad.

Nuevamente en este cargo, el actor pretende confundir los dos procesos que adelante la UGPP, cuando la realidad es que se respetó la ritualidad prevista en el artículo 180 aludido, norma especial prevista por el legislados para que la Unidad adelante sus procesos, motivo por el cual no es dable acudir por remisión a otras normas.

Igualmente es del caso reiterar que el proceso sancionatorio no se ventilan cuestiones relacionadas con la determinación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social pues dichas conductas se analizaron y determinaron en proceso diferente al que no ocupa, como lo fue en la resolución RDO 2019 02464 del 6 de agosto de 2019, a través del cual se profiere *“liquidación oficial por omisión en la afiliación y/o vinculación, mora en el pago de los aportes*

*e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social y se sanciona por no declarar por la conducta de omisión e inexactitud.”*

Así las cosas, no es dable que se mezclen en este proceso argumentos con los que pretende desvirtuar la liquidación oficial, pues son conductas diferentes que no son de recibo en la presente litis.

Téngase en cuenta que tanto el proceso de fiscalización, como el determinación se adelanta con base en la misma información que el aportante allegó en respuesta al requerimiento y que los actos que se prohirieron le fueron debidamente notificados, con lo cual pudo ejercer su derecho de defesan y contradicción, la Unidad en ningún momento oculto información o dejó de notificar actos, por tanto el expediente era de conocimiento del actor, al corresponde a la mismo información que entregó y que reposa en ellos archivos de la sociedad demandante, razones suficientes para denegar el cargo propuesto.

**CARGO: “De la falta de competencia de la UGPP para determinar la naturaleza de las sumas otorgadas a los trabajadores de MEDIIMPLANTES S.A.”**

**CARGO: “Abuso de poder y extralimitación de las funciones por parte de la UGPP”**

**CARGO: “Falsa motivación de los actos administrativos demandados”**

**CARGO: “Del principio de buena fe, confianza legítima, principio in dubio pro administrado y los aportes correctos y oportunos.”**

**CARGO: “La UGPP no tiene competencia para imponer una sanción sobre ajustes en los que insiste ya prescribió su facultad sancionatoria.”**

**CARGO: “La UGPP no tiene competencia para ordenar ajustes porque ya caducó su facultad fiscalizadora.”**

**CARGO: “La UGPP está cobrando ajustes por cotizaciones que se realizaron de manera adecuada de acuerdo con los pagos salariales y la novedad de vacaciones presentada por los trabajadores.”**

**CARGO: “La UGPP está cobrando ajustes por cotizaciones que se realizaron de manera adecuada de acuerdo con los pagos salariales y aquellos pagos no salariales que excedieron el 40% de la remuneración recibidos por los trabajadores.”**

**Al respecto H. Juez, se desestiman los argumentos expuestos por el demandante con fundamento en las siguientes consideraciones:**

De acuerdo con las pretensiones de la demanda en la que se solicita:

### III. PRETENSIONES

**PRIMERA:** Se Declare la **NULIDAD** absoluta la resolución RDO-2019-01583 del 04 de junio de 2019, proferida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

**SEGUNDA:** Se Declare la **NULIDAD** absoluta la resolución RDC-2021-00212 del 19 de marzo de 2021, proferida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

**TERCERA:** Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho, se Declare que MEDIIMPLANTES S.A. no adeuda ningún dinero por los conceptos señalados en los actos demandados.

De acuerdo con ello, tenemos que la parte resolutive de la Resolución RDO No. 2019 01583 de 4 de junio de 2019 se indica:

#### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Sancionar a **MEDIIMPLANTES S.A.**, por no suministrar la información requerida dentro del plazo establecido para ello, por la suma de **DOSCIENTOS DIECISEIS MILLONES TRESCIENTOS SEIS MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$ 216.306.950).**

Y en la Resolución RDC No. 2021 00212 del 19 de marzo de 2021, en la parte resolutive se decidió:

**ARTÍCULO PRIMERO:** **CONFIRMAR** en su integridad la Resolución No RDO-2019-01583 del 4 de junio de 2019, por medio de la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales sancionó a **MEDIIMPLANTES S.A** con **NIT 804.010.334**, por no suministrar la información requerida dentro del plazo establecido para ello, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

En la parte motiva de este último acto se indicó:

Al respecto, esta Dirección evidencia el Pliego de Cargos No. RPC-2018-01198 del 21 de septiembre de 2018 y la Resolución No. RDO-2019-01583 del 4 de junio de 2019, además de referir las normas pertinentes, contienen una expresa y minuciosa relación de los hechos que configuran la conducta sancionada, así como las pruebas en que se fundamenta esta Unidad para afirmar tales hechos, de suerte que atiende cabalmente el deber de motivación de los actos administrativos. Asimismo, en dicho acto se señaló expresamente el término y condiciones en que el aportante podía oponerse al mismo para ejercer su derecho a la defensa, derecho que precisamente ejerció con cada una de las respuestas emitidas en el procedimiento administrativos de determinación de aportes al Sistema de la Protección Social.

En efecto, el Pliego de Cargos No. RPC-2018-01198 del 21 de septiembre de 2018 y la Resolución No. RDO-2019-01583 del 4 de junio de 2019, relacionan cronológicamente los hechos que dan lugar a la configuración de la conducta sancionable, pues señala que se solicitó una información, que se dio un plazo para su entrega, indica el vencimiento de dicho término, y como el aportante desbordó la oportunidad para suministrar lo requerido, entregando la información por fuera del plazo, hecho que justamente se encuentra tipificado en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 como sancionable.

Teniendo en cuenta que el aportante desbordó la oportunidad para suministrar la información solicitada en el Requerimiento de Información No. 20146202276511 del 26 de mayo de 2014, estando por fuera del plazo establecido, por no suministrar la totalidad de información solicitada, al quedar pendiente la entrega de las cuentas de causación y pago de nómina del año 2013 y las cuentas de servicios y diversos del año 2013; por lo que se calculó la sanción hasta la fecha de expedición del Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2018-02815 del 18/12/2018, ya que la información no se suministró en su totalidad dentro del plazo establecido y de acuerdo con las características solicitadas en el requerimiento de información inicial, situación advertida al momento de notificación.

No sobra mencionar, que de la conducta de no entrega de información se desprende la gravedad del incumplimiento y la aplicación de la sanción, pues la administración se supedita a la entrega completa de la información para poder desarrollar su tarea

de forma adecuada, por ello tampoco es de recibo que se diga que la intención de colaborar con la administración se convierte en un atenuante de la sanción.

(...)

De lo expuesto es palmario que la entidad aportante no desplegó el debido cuidado y diligencia en su actuación ante el requerimiento de información, para facilitar a esta Unidad Administrativa la información y los elementos necesarios para que ésta pueda realizar sus actividades de fiscalización, previniendo que la información remitida inicialmente se adjuntara completa y así no ser merecedora de la sanción advertida, por tanto el Pliego de Cargos, se proyectó bajo el principio de legalidad de conformidad con la normativa legal vigente ya mencionada y en cumplimiento estricto de un mandato legal.

En este estado de las cosas, es claro que la conducta típica sancionable de no entrega de información en oportunidad legal se encuentra materializada en los términos del numeral 3º del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, toda vez que, el aportante debiendo entregar información hasta el día 27/08/2014, no la allegó en su totalidad, trasgrediendo así la norma, situación que se encuentra acreditada con suficiencia en el asunto que nos ocupa, de lo que se concluye que el acto administrativo recurrido se encuentra conforme a derecho.

De acuerdo con lo expuesto, los cargos expuestos no tienen vocación de prosperidad, toda vez que la Unidad en el proceso sancionatorio no estudio, verificó, ni analizó lo concerniente a la correcta, adecuada y oportuna autoliquidación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social, en este proceso, solamente se estableció si el aportante entregó o no la información solicitada en el requerimiento de información No. 20146202276511 del 26 de mayo de 2014, es decir si suministró la información antes del 27 de agosto de 2014 y si se tipificó la conducta sancionable prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, lo cual con los actos demandados si se configuró, conducta que no ha sido desvirtuada por la actora.

Ahora sobre la competencia de la Unidad para proferir los actos demandados, se ha debemos remitirnos a los preceptos normativos que sirvieron de fundamento de las actuaciones adelantadas por esta Unidad, cuyo orden cronológico a saber es el siguiente:

1. Artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, norma que creó la entidad y estableció las siguientes funciones así:

**“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, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. 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.

(...)

**La UGPP ejercerá sus funciones de acuerdo con lo que defina la reglamentación que en el ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional, (...).**

El ejercicio de las funciones de determinación y cobro de contribuciones de la Protección Social por parte de cada una de las entidades integrantes del sistema y de la UGPP, se tendrá en cuenta lo siguiente:

(...)

**Previamente a la expedición de la liquidación oficial deberá enviarse un requerimiento de declaración o corrección, el cual deberá ser respondido dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación por correo. Si no se admite la propuesta efectuada en el requerimiento, se procederá a proferir la respectiva liquidación oficial dentro de los seis (6) meses siguientes. Contra la liquidación oficial procederá el recurso de reconsideración, el cual podrá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial y la resolución que lo decida, que deberá proferirse en el máximo de un (1) posterior a la interposición de recursos, agotará vía gubernativa.**

-

En lo previsto en este artículo, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI. Igualmente, adelantará el cobro coactivo de acuerdo con lo previsto en la Ley 1066 de 2006.

En las liquidaciones oficiales se liquidarán a título de sanción intereses de mora la misma tasa vigente para efectos tributarios.” (Negritas y subrayas de esta Dirección).

2. Decreto 169 del 23 de enero de 2008 “Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social”, proferido por el Ministro del Interior y de Justicia de la República de Colombia Delegatario de funciones presidenciales, expedido con base en las facultades extraordinarias previstas en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, que en su artículo 1 determinó las siguientes funciones a cargo de la UGPP en materia de contribuciones las parafiscales de la Protección Social:

**“ARTÍCULO 1o.** La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, en concordancia con el 156 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1151 de 2007, tendrá las siguientes funciones:

(...)

**B. Efectuar 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 ello, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales recomendará estándares a los procesos de determinación y cobro que le corresponden a las administradoras y demás entidades del Sistema de la Protección Social; le hará seguimiento a dichos procesos y administrará mecanismos de consolidación de información del Sistema de la Protección Social, como de coordinación de acciones que permitan articular sus distintas partes y de las que tienen responsabilidades de vigilancia o de imposición de sanciones; **y adelantará acciones de determinación y cobro de manera subsidiaria o cuando se trate de evasores omisos que no estén afiliados a ningún subsistema de la protección social debiendo estarlo.**

Para ejercer estas funciones de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social la UGPP podrá adelantar las siguientes acciones:

(...)

1. Solicitar la información relevante que tengan las diferentes entidades, administradoras y órganos vigilancia y control del Sistema de la Protección Social. Para el caso de las administradoras, la UGPP definirá la frecuencia de actualización de tal información y el formato en el que debe ser suministrada teniendo en cuenta los formatos y frecuencias ya establecidos por otras entidades receptoras de información del Sistema de la Protección Social.
2. Verificar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación cuando lo considere necesario.
3. Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la existencia de hechos que generen obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.
4. Solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.
5. Solicitar a aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social la presentación de los documentos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social que la UGPP considere necesarios, cuando estén obligados a conservarlos.
6. Citar o requerir a los aportantes, afiliados y beneficiarios del Sistema de la Protección Social o a terceros para que rindan informes o testimonios referentes al cumplimiento de las obligaciones de los primeros en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.

7. Ordenar a los aportantes, cuando estén obligados a llevar contabilidad, la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, particularmente de la nómina.
  8. Adelantar visitas de inspección y recopilar todas las pruebas que sustenten la omisión o inexacta liquidación de las contribuciones parafiscales de la protección social. Durante la práctica de inspecciones, la UGPP podrá decretar todos los medios de prueba autorizados por la legislación civil, previa la observancia de las ritualidades que les sean propias.
  9. Efectuar cruces con la información de las autoridades tributarias, las instituciones financieras y otras entidades que administren información pertinente para la verificación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social. Esta información será reservada y solo podrá utilizarse para los fines previstos en la presente ley.
  10. Efectuar todas las diligencias necesarias para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.
- (...)

De manera que desde la Ley 1151 de 2007, la entidad cuenta con un marco legal que ampara sus actuaciones, toda vez que le ha otorgado competencia para actuar. Así lo ha interpretado el Tribunal Administrativo Sección Cuarta Subsección “B”, en sentencia del 9 de abril de 2014, al señalar que:

*“...Posteriormente al amparo del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 se creó la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Dentro de las funciones asignadas se encuentran...En relación con las facultades de determinación y cobro, el mismo artículo dispuso en líneas posteriores... Mediante la Ley 169 de 2008 se reglamentó el ejercicio de las funciones de la UGPP y se armonizó el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.*

*A través del Decreto 5021 de 2009 se estableció la estructura y organización de la UGPP y las funciones de sus dependencias. En la esfera de las funciones de la Subdirección de Determinación de Obligaciones, el artículo 20.10 señaló las de proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de las obligaciones de acuerdo con la Ley. Posteriormente fue derogado este decreto a través del Decreto 575 de 2013, por el cual, se modifica la estructura de la UGPP y se determinan las funciones de sus dependencias.*

**De todo lo anterior se concluye que la UGPP tiene la titularidad para ejercer funciones de fiscalización, determinación y cobro de las contribuciones de la Protección Social. Donde en el caso de los omisos, la entidad está facultada para adelantar directamente las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social no declarados, según términos del artículo 20.3 del prenotado decreto. Consecuentemente, la UGPP está habilitada para proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de las obligaciones de acuerdo con la ley (art. 20,10 ib.) Con el agregado**

**de que en la esfera de la determinación oficial, la UGPP tiene las facultades previstas en el artículo 664 y concordantes del ET. (art. 156.4 lit. b.)”**

Con base en lo expuesto, se concluye señor Juez, que esta Unidad ha actuado en el marco de sus competencias, toda vez que para la fecha en que emitió los actos administrativos hoy demandados, ya existían las normas con las cuales se faculta a la Unidad para adelantar su actuación, a saber, los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007 y 1, literal b), del Decreto 169 de 2008 que, como quedó visto, y como bien se reconoce en sede jurisprudencial, estas normas establecen **la competencia** en la entidad dejando a su cargo las tareas de seguimiento, colaboración y determinación adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, entidad que puede adelantar acciones de determinación y cobro, así como adelantar las investigaciones que estime pertinentes para establecer la existencia de hechos que generen obligaciones en materia de contribuciones parafiscales y expedir liquidaciones oficiales.

3.- Posteriormente el Gobierno Nacional expide la Ley 1607 de 2012 (Diciembre 26), señalando en el artículo 178 y 179 , lo siguiente:

***“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 1°. Las administradoras del Sistema de la Protección Social continuarán adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para tal efecto las administradoras estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP. La UGPP conserva la facultad de adelantar el cobro sobre aquellos casos que considere conveniente adelantarlos directamente y de forma preferente, sin que esto implique que las administradoras se eximan de las responsabilidades fijadas legalmente por la omisión en el cobro de los aportes.” (resaltado propio)***

Por su parte el Artículo 179, señala, modificado por el Artículo 314 de la ley 1819 de 2016, aclarando que la norma que se aplicó fue la primera de ellas por ser más favorable, la cual señala:

***“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.***

*“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.” (resaltado propio).” (Resaltas y subrayas fuera del texto original).*

Así las cosas, es necesario referir que la potestad sancionatoria de la administración, es la facultad otorgada a algunas autoridades públicas para imponer medidas como la aquí señalada ante la inobservancia de las reglas por parte de los particulares; esta competencia junto a la facultad de imponer sanciones de tipo penal por parte de los jueces, conforman lo que se ha denominado ***ius puniendi*** del Estado.

Esta norma ratifica las facultades y funciones que se habían otorgado con la Ley 1151 de 2007, al señalar con claridad que la UGPP es la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

4. Finalmente, es preciso señalar que el Presidente la República a través del Decreto 575 de 2013 (marzo 22), “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se determinan las funciones de sus dependencias.”, norma que deroga el Decreto 5021 de 2009, estableciendo en los artículos 19 y 21 que a la Dirección de Parafiscales y la Subdirección de Determinación de Obligaciones le corresponde desarrollar, entre otras, las siguientes funciones:

*“ARTÍCULO 19. DIRECCIÓN DE PARAFISCALES. Corresponde a la Dirección de Parafiscales desarrollar las siguientes funciones:*

*(...)*

*8. Resolver los recursos de reconsideración que sean interpuestos contra las liquidaciones oficiales que sean proferidas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones, en los términos establecidos en la ley.” (Resaltado nuestro)*

Por su parte el artículo 21, establece:

*ARTÍCULO 21. SUBDIRECCIÓN DE DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES. Corresponde a la Subdirección de Determinación de Obligaciones desarrollar, entre otras, las siguientes funciones:*

1. Adelantar las acciones e investigaciones necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la liquidación y pago de aportes parafiscales de la protección social.

2. Verificar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación y otros informes de los aportantes, cuando lo considere necesario.

(...)

10. Proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de las obligaciones de acuerdo con la ley.” (negrilla fuera del texto original).

Acorde con lo anterior, la Directora General de la UGPP a través de la Resolución 118 de 2013 (marzo 6), en uso de las facultades constitucionales y en las legales señaladas, en especial la conferida en el numeral 20 del artículo 8 del Decreto 5021 de 2009, resolvió distribuir las competencias establecidas en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, a la Subdirección de Determinación de Obligaciones y a la Dirección de Parafiscales de la Undiad, la competencia para expedir los actos administrativos dentro del proceso sancionatorio, así:

**“Artículo 1º.** Distribuir las competencias establecidas en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, a las Subdirección de Determinación de Obligaciones y a la Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, como se detalla en los siguientes artículos, acorde con las consideraciones efectuadas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**PARÁGRAFO:** La función sancionatoria que se distribuye en la presente resolución se desarrollará acorde con el procedimiento establecido en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 y en el Estatuto Tributario Nacional.

**Artículo 2º.** Asignar a la Subdirección de Determinación de Obligaciones, la competencia para adelantar el procedimiento por las causales establecidas en los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, en consecuencia la mencionada Subdirección cuenta con las siguientes funciones:

1. Expedir los actos administrativos dentro del proceso sancionatorio.
2. Ordenar el traslado de los expedientes de aquellos asuntos que puedan ser sancionables en materia fiscal, disciplinaria, penal y demás que determine la Ley, a las autoridades administrativas o judiciales competentes.
3. Remitir los actos administrativos en los cuales se imponga una sanción debidamente ejecutoriados a la dependencia encargada de realizar el cobro de los montos de las sanciones impuestas.
4. Las demás relacionadas con el desarrollo de la competencia asignada y que no se encuentren asignadas a otras dependencias de la entidad.

En suma, la UGPP tenía la competencia legal, amplia y suficiente para adelantar el proceso sancionatorio al aportante y emitir entre otros los actos administrativos hoy demandados.

De conformidad con la norma anterior, es claro que 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, en este caso tenemos que el aportante requerido no entregó la información de manera completa dentro del plazo que la Unidad otorgó para ello, con lo cual se configuró la conducta sancionable, sin que sea necesario revisar otros aspectos o circunstancias que rodearon dicho incumplimiento, como equívocamente lo pretende hacer ver el actor.

La conducta de no entrega de información dentro el término legal en que incurrió el aportante, tal como quedó probado en la actuación administrativa, da lugar a la aplicación de la sanción, pues la administración se supedita a la entrega completa de la información para poder desarrollar sus funciones de cara a la verificación de la adecuada, completa y oportuna autoliquidación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social y de no existir un mecanismo coercitivo, como es la imposición de sanciones, los aportantes no atenderían los llamados que este sentido efectúa la UGPP.

Sobre este tema, el Consejo de Estado en providencia del 29 de mayo de 2014<sup>13</sup>, explicó en cuanto a la determinación de sanciones en aquellos eventos donde no se hace entrega de información o se entrega con inconsistencias, luego de analizar lo dispuesto en los artículos 651 y 675 del Estatuto Tributario Nacional lo siguiente:

*“La Sala precisa que **no enviar la información tributaria requerida por la DIAN o enviar información inconsistente son conductas tipificadas como infracción en los artículos 651 y 675 del Estatuto Tributario, respectivamente. En estas disposiciones se tipificó el hecho de no enviar información y el hecho de incurrir en inconsistencias en la información como hechos sancionables. En consecuencia, basta que las personas o entidades obligadas a suministrar información tributaria —en el primer caso— o las entidades recaudadoras obligadas a remitir la información de manera fiel a la contenida en los denuncios tributarios —en el segundo caso— no envíen la información o incurran en inconsistencias en la información enviada para que se configure, en cada caso, una conducta contraria a los deberes de diligencia y cuidado, merecedora de la condigna sanción.***

***No se requiere que la autoridad tributaria demuestre que la omisión o la acción del obligado, según el caso, haya causado efectivamente un daño a los intereses de la propia administración o de terceros, puesto que el tipo de faltas administrativas previstas en los artículos 651 y 675 del E.T. presuponen el riesgo real o potencial de que la omisión o la comisión del error cause un daño, en general, a los intereses públicos. Las infracciones previstas en los artículos 651 y 675 E.T. parten del presupuesto de que la información que se pide a los obligados a suministrarla es relevante para los asuntos misionales de la autoridad tributaria,***

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta; C.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, Rad. 25000-23-27-000-2009-00231-01(18761), del 29 de mayo de 2014.

*esto es, relevante para mantener la seguridad fiscal y preservar el orden económico nacional, que son los fines propios que la DIAN está obligada a salvaguardar. De manera que el riesgo real o potencial del daño a los intereses públicos tutelados es consustancial a la antijuridicidad de las conductas tipificadas como infracción. La antijuridicidad está implícita en el mismo verbo rector de las faltas: no enviar información o enviar información inconsistente.*

*Por lo tanto, tampoco se requiere que la DIAN demuestre que la conducta fue culposa o dolosa, puesto que estos extremos (la culpabilidad), están involucrados en el mismo tipo o infracción. Si el obligado no dio la información o la dio mal, se supone que actuó por culpa o descuido, cuanto menos. La comisión del error es presupuesto suficiente para imponer la sanción. Le corresponde al sujeto pasivo de la obligación demostrar una eximente de imputabilidad de la falta, como la fuerza mayor o el caso fortuito, tal como lo precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-690 de 1996, para evitar la sanción.*

*De manera que, para la Sala, la DIAN no está conminada a demostrar que, por el error cometido, el Banco propició un beneficio a su favor o de un tercero en detrimento de la administración. Basta que se cometa el error para que se tipifique la infracción (...)*

Conforme a lo expuesto, en los actos administrativos se impuso una sanción por no envió de información dentro del plazo señalado, sin que en los mismos se hayan determinado valores por concepto de omisión, mora e inexactitud, por tanto no se estudiaron ni analizaron concetos de salariales y no salariales, ni novedades den desarrollo de la vinculación laboral entre empleadores y trabajadores, por tanto no se han usurpado competencias y funciones del juez laboral , como equivocadamente lo pretende hacer ver la parte actora.

Ahora, en lo que respecta a la **FALSA MOTIVACIÓN** es del caso señalar que:

La falsa motivación 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>14</sup>.

Al efecto 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. (...)”.

<sup>14</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, Referencia: 11001032700020100000100 del 13 de junio de 2012.

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 del mismo, requiere de dos elementos: (i) que los motivos que se exponen en el acto administrativo no correspondan con la realidad, es decir, sean falsos, tergiversados o no hayan ocurrido, y (ii) que estos sean determinantes en la decisión que adoptó la Administración.

Siguiendo lo anterior, es pertinente recordar que la motivación del acto administrativo es un requisito material u objetivo de éste, conforme al cual las causas deben corresponder a los supuestos de hecho y de derecho de cada caso.

Sobre el particular, la doctrina especializada ha señalado<sup>15</sup>:

*“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.”*

Por su parte, el Dr. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, en su libro, Tratado de Derecho Administrativo II, P. 401 señala:

*La falsa motivación de los actos administrativos ha sido entendida como aquella modalidad de vicio del acto que se caracteriza fundamentalmente por una **evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica** que induce a la producción del acto, y los motivos argüidos o tomados como fuente por la Administración Pública*

---

<sup>15</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.

Ahora bien, de cara a los actos administrativos demandados y el cargo propuesto por la parte actora, resulta más que evidente que no le asiste razón para endilgar falsa motivación en los actos administrativos que se demanda, por medio de la cual se profirió sanción a al actor por no envió de información, en primer lugar, porque está probado que se envió Requerimiento de Información radicado UGPP No. 20146202276511 del 26 de mayo de 2014, fue notificado por correo certificado el 12 de junio de 2014, frente a lo cual el aportante dio respuesta de manera parcial con radicado No. 20147362729522 del 9 de septiembre de 2014, faltando por entregar la totalidad sin que el aportante suministrara las cuentas de causación y pago de nómina del año 2013: 25050101-26100501-26101001-26101501-26102001-51053001-51053301-52050601-52053001-52053301-52053601-52053901-72053001-72053301-72053901- 3353001-73353301-73353901 y las cuentas de servicios y diversos del año 2013: 51351501- 1355005-52351001-52351501.

En segundo lugar, ha sido la ley –art. 179 de la Ley 1607 de 2012 - la que ha establecido la sanción a aplicar a los aportante que no acaten los requerimientos de la Unidad y no aporten la documental necesaria de cara a la verificación de la adecuada, completa y oportuna autoliquidación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social dentro de los plazo que para el efecto se otorguen.

En ese orden de ideas, la sanción impuesta tiene origen en el incumplimiento por parte del actor, en dar respuesta al requerimiento de información dentro del plazo otorgado para ello, aspecto que no fue desvirtuado a través del proceso sancionatorio, ni ahora con ocasión de la demanda.

Ahora bien, debemos señalar que la aplicación de la sanción correspondiente tiene su naturaleza en un estricto mandato legal sobre las acciones desplegadas por esta Unidad, por lo cual es necesario tener en cuenta lo establecido en el numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, el cual establece:

*“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. (...)* (Negritas fuera de texto)

De la lectura de la norma transcrita se infiere que las personas obligadas a suministrar información a la UGPP, que **NO LA SUMINISTREN** dentro del plazo concedido para el efecto, se harán acreedoras a una sanción de cinco UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.

Por consiguiente, se tiene que la sanción se impone por mandato legal y jurisprudencial, es una orden que ha sido impartida a esta administración, cuando se evidencia que los investigados no atienden a lo solicitado en los requerimientos de información independientemente de las razones tenidas para no dar contestación, esto con el fin de motivar la respuesta oportuna por parte de los administrados.

En consecuencia, contrario a lo manifestado por la sociedad demandante, no se observa violación al debido proceso y derecho de defensa, como ha quedado demostrado, los actos administrativos dentro del proceso sancionatorio adelantado por la UGPP se efectuaron dentro de los tiempos establecidos y en ellos se respetaron las formas propias de este juicio, así como los términos para que aquel ejerciera su derecho de defensa y contradicción.

Las actuaciones adelantadas están debidamente soportadas en las normas que facultan a la entidad para efectuar todas las diligencias necesarias para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, y los actos demandados se profirieron respetando en su integridad el procedimiento establecido para tal efecto y en cumplimiento de estos, se profirió el pliego de cargos y la Resolución Sanción, actos que en ningún momento pueden ser catalogados como arbitrarios, repentinos o improvisados, estos fueron producto del incumplimiento de la sociedad aportante para con la entidad que representó a no remitir dentro los plazos fijados la información solicitada, hechos que se plasmaron con claridad en el proceso sancionatorio adelantado.

Finalmente es de indicar al Despacho que esta Unidad respeta el debido proceso administrativo, en el sentido de brindar las garantías suficientes al presunto responsable para que materialice su derecho a la defensa y contradicción, el cual ha sido interpretado por la jurisprudencia como íntimamente ligado con el derecho al debido proceso, así lo ha entendido la Corte Constitucional en la Sentencia C-371 de 2011:

*“(…) Esta Corporación ha explicado que el derecho al debido proceso se descompone en varias garantías que tutelan diferentes intereses ya sea de los sujetos procesales, o de la colectividad a una pronta y cumplida justicia. Entre ellas, el artículo 29 de la Constitución, en forma explícita consagra tanto el principio de celeridad, como el derecho de contradicción y controversia probatoria. Al respecto dicha norma señala que toda persona tiene derecho “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”. Por su parte, el artículo 228 superior prescribe que “los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”. En desarrollo de estos principios, de un lado los procesos deben tener una duración razonable y, de otro, deben establecer mecanismos que permitan a los sujetos procesales e intervinientes controvertir, en condiciones de igualdad, las pruebas presentadas, así como los argumentos de hecho y de derecho que se aduzcan en su contra. Ha destacado así mismo la jurisprudencia que en el proceso de*

*producción del derecho, como en el de su aplicación, las distintas garantías que conforman la noción de debido proceso pueden entrar en tensión. Así, en ciertos casos el principio de celeridad puede entrar en conflicto con la garantía de contradicción probatoria, o con el derecho de defensa, pues un término judicial breve, naturalmente recorta las posibilidades de controversia probatoria o argumentativa. Al respecto la jurisprudencia ha señalado que algunas de las garantías procesales son prevalentes, pero también ha aceptado que otras pueden verse limitadas a fin de dar un mayor alcance a intereses públicos legítimos o a otros derechos fundamentales implicados (...)*”.

De igual manera, es importante hacer claridad en cuanto a la relevancia de la aplicación del principio de legalidad en las actuaciones que desarrolla la Administración, como lo ha entendido la Corte Constitucional en Sentencia T 1318/01:

*“(...) La Constitución Política de 1991 consagró expresamente el derecho al debido proceso, erigiéndolo como parte de los derechos fundamentales de las personas. Se trata de una garantía que permite a sus titulares conocer previamente las condiciones jurídicas dentro de las cuales serán tramitados sus asuntos, particularmente lo relacionado con la jurisdicción de la autoridad pública ante la cual se actúa, el ámbito de competencias de la misma, los términos dentro de los cuales deberán ser resueltas las peticiones y, en general, todos los aspectos de trámite idóneos como instrumento de protección ante el eventual abuso en que puedan incurrir los agentes del Estado o los particulares en determinados casos. Toda conducta estatal que desconozca los parámetros jurídicos que establecen las reglas de los procesos judiciales o administrativos debe ser censurada y, según el caso, declarada nula por la autoridad competente, pues con ella se habrá causado una grave alteración al vulnerar el orden constitucional. Tal es el sentido del artículo 29 de la Carta Política, que proscribiera todo comportamiento ajeno a las reglas del principio de legalidad, según el cual todas las conductas de los agentes públicos deben estar previamente señaladas en la ley o en el reglamento (...)*”.

Atendiendo a la interpretación jurisprudencial de los mencionados derechos, las acciones de esta Unidad se encuentran sometidas al imperio de la Ley, determinadas por el principio de legalidad que rige las actuaciones, tanto de las entidades como de los funcionarios públicos, de manera que todas las actuaciones y actos deben encontrarse establecidos de manera previa en un cuerpo normativo, a fin de ser válidamente ejecutados, causando, de lo contrario, responsabilidad y nulidad de lo actuado.

- **Ahora, respecto del principio de buena fe presuntamente infringido, me permito indicar al Despacho lo siguiente:**

El artículo 83 de la Constitución Política dispone:

**“ARTICULO 83.** *Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.*”

Por su parte el numeral 4 del artículo 3 del C.P.A.C.A., señala:

*"4. En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes."*

La buena fe como principio constitucional señala que las autoridades públicas están obligadas a presumir la buena fe en las actuaciones de los particulares y obliga a unos y otros a actuar de conformidad con este postulado.

Sobre el tema, la Corte Constitucional en sentencia C-544 del 1 de diciembre de 1994, M.P. DR. JORGE ARANGO MEJÍA señaló:

(...)

*La buena fe ha sido, desde tiempos inmemoriales, uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma. En general, los hombres proceden de buena fe: es lo que usualmente ocurre. Además, el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria al orden jurídico y sancionada por éste. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume: de una parte es la manera usual de comportarse; y de la otra, a la luz del derecho, las faltas deben comprobarse. Y es una falta el quebrantar la buena fe.*

*Teniendo en cuenta lo anterior, a primera vista, el artículo transcrito parecería inútil. ¿Por qué se incluyó en la Constitución? La explicación es sencilla: se quiso proteger al particular de los obstáculos y trabas que las autoridades públicas, y los particulares que ejercen funciones públicas, ponen frente a él, como si se presumiera su mala fe, y no su buena fe. En la exposición de motivos de la norma originalmente propuesta, se escribió:*

*"La buena fe, como principio general que es, no requiere consagración normativa, pero se hace aquí explícita su presunción respecto de los particulares en razón de la situación de inferioridad en que ellos se encuentran frente a las autoridades públicas y como mandato para éstas en el sentido de mirar al administrado primeramente como el destinatario de una actividad de servicio. Este mandato, que por evidente parecería innecesario, estaría orientado a combatir ese mundo absurdo de la burocracia, en el cual se invierten los principios y en el cual, para poner un ejemplo, no basta con la presencia física del interesado para recibir una pensión, sino que es necesario un certificado de autoridad que acredite su supervivencia, el cual, en ocasiones, tiene mayor valor que la presentación personal". (Gaceta Constitucional No. 19. Ponentes: Dr. Alvaro Gómez Hurtado y Juan Carlos Esguerra Potocarrero. Pág 3)*

*Claro resulta por qué la norma tiene dos partes: la primera, la consagración de la obligación de actuar de buena fe, obligación que se predica por igual de los particulares y de las autoridades públicas. La segunda, la reiteración de la presunción de la buena fe de los particulares en todas las gestiones que adelanten ante las autoridades públicas.*

*Es, pues, una norma que establece el marco dentro del cual deben cumplirse las relaciones de los particulares con las autoridades públicas. Naturalmente, es discutible si el hecho de consagrar en la Constitución la regla de la buena fe, contribuya a darle una vigencia mayor en la vida de relación, o disminuya la frecuencia de los comportamientos que la contrarían (...)*

La misma Corporación, en la Sentencia C-1194/08, ha definido el principio de buena fe como: *“aquel que exige a los particulares y a las autoridades públicas ajustar sus comportamientos a una conducta honesta, leal y conforme con las actuaciones que podrían esperarse de una “persona correcta (vir bonus)”*. Así la buena fe presupone la existencia de relaciones reciprocas con trascendencia jurídica, y se refiere a la “confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada”. Del mismo modo, aclara que es una presunción *juris tantum*, es decir que admite prueba en contrario:

*“(…) La Corte ha señalado que la buena fe es un principio que de conformidad con el artículo 83 de la Carta Política se presume y conforme con este (i) las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deben estar gobernadas por el principio de buena fe y; (ii) ella se presume en las actuaciones que los particulares adelanten ante las autoridades públicas, es decir en las relaciones jurídico administrativas, pero dicha presunción solamente se desvirtúa con los mecanismos consagrados por el ordenamiento jurídico vigente, luego es simplemente legal y por tanto admite prueba en contrario.(…)”*

De lo anterior, es posible inferir que la buena fe no es un valor absoluto; en materia administrativa, es una presunción a favor del administrado, la cual se extiende a sus actos y a la presunción de veracidad y certeza de los documentos que allega a un proceso de esta naturaleza.

En el caso bajo estudio, contrario a lo señalado por la demandante, no se observa que con el actuar de la administración se haya violado el principio de buena fe, téngase en cuenta que la UGPP en primer lugar, hizo un requerimiento de información a través del cual solicito los documentos para verificar la adecuada, completa y oportuna autoliquidación y pago de aportes; el demandante a través de diferentes radicados hizo entrega parcial de la información requerida, quedando pendiente la entrega de los auxiliares relacionados con causación y pago de nómina.

Ante el incumplimiento del actor, la Unidad dio inició el proceso sancionatorio, para lo cual expidió el pliego de cargos, posteriormente la resolución sanción y finalmente se resuelve el recurso de reconsideración, con el cual se puso fin a la actuación administrativa, en cada una de las actuaciones el actor pudo participar, ejerciendo su derecho de defensa y contradicción.

Sobre el tema bajo estudio, es preciso traer a colación lo sostenido por el Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Cuarta, en sentencia de fecha 16 de marzo de 2011, Radicado No. : 66001-23-31-000-2005-00808-01(16522), Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ:

*“En cuanto al principio de la buena fe, la Constitución Política ordena:*

*“ARTICULO 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.*

***Esto hace referencia al deber ser de las autoridades administrativas de obrar con honestidad y claridad en la realización de todas y cada una de las actuaciones y a la obligación de los particulares de ajustar su proceder frente a la administración en los mismos términos.***

*En el caso está demostrado que el contribuyente con sus prácticas buscada el incumplimiento de la ley y entorpecer la investigación tributaria iniciada por la Administración Local de Impuestos de Pereira.*

*La sociedad Cable Unión de Occidente cambió de manera reiterada su domicilio, a tal punto que el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales lo debió establecer mediante la Resolución 05040 del 17 de junio de 2003 en la ciudad de Pereira; y como quedó citado en el Acta de Asamblea General Extraordinaria de Accionista de fecha 3 de enero de 2003, la única intención era evitar ser investigados por la DIAN.*

***De todo esto queda claro, que quien violó el principio de la buena fe, no fue la Administración Tributaria, sino que por el contrario quien actuó con deslealtad, con intención negativa para evitar la actividad del ente investigador fue la sociedad demandante.***

*En este orden de ideas, es claro que el principio de la buena fe no fue transgredido, si no que fueron los procedimientos adoptados por el contribuyente los que obstaculizaron la labor de la Administración.*

*De otro lado, manifiesta el demandante que no fueron valoradas las 1679 copias allegadas con el recurso de reconsideración, en consideración a que estas no fueron autenticadas.*

*Precisa la Sala que el demandante no indica cual documento de las 1679 copias se debe valorar, por lo que el análisis se hará teniendo en cuenta la decisión adoptada por la Administración, en cuanto las excluyó por no reunir los requisitos del artículo 178 del Código de Procedimiento Civil.*

*Al respecto el artículo 742 del Estatuto Tributario dice que “La determinación de tributos y la imposición de sanciones deben fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el respectivo expediente, por los medios de prueba señalados en las leyes tributarias o en el*

*Código de Procedimiento Civil, en cuanto estos sean compatibles con aquellos” y el artículo 743 del mismo Estatuto establece que la idoneidad de los medios de prueba estriba, en la exigencia que para establecer determinados hechos preceptúen las leyes tributarias o las leyes que regulan el hecho por demostrarse y, a falta de unas y otras, de su mayor o menor conexión con el hecho que trata de probarse y del valor de convencimiento que pueda atribuirles, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, lo cual concuerda con lo expresado en el artículo 187 del Código de Procedimiento Civil en relación con el mismo tema, así:*

*“Apreciación de las pruebas. Las pruebas deberán ser apreciadas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica, sin perjuicio de las solemnidades prescritas en la ley sustancial para la existencia o validez de ciertos actos.*

*El juez expondrá siempre razonadamente el mérito que le asigne a cada prueba”.*

*Así las cosas, la Administración o el interesado podrán recolectar o aportar los medios de prueba a su alcance o de los terceros con los que efectuó las transacciones que consideren conducentes para llevar al convencimiento de la existencia o no de dicha obligación, correspondiéndole al funcionario competente estimar el valor probatorio correspondiente.”*  
*(Resaltado propio)*

En ese orden de ideas, mediante el proceso sancionatorio fue adelantado por esta Unidad en uso de las facultades que le otorga la Ley, mi representada profirió la resolución sanción con el material probatorio recaudado, sin que el actor allegara pruebas que desvirtuaran la conducta sancionable, razón por la cual no hay lugar a la prosperidad de las pretensiones.

- **Respecto a la caducidad de la facultad sancionatoria.**

En caso bajo estudio, es del caso señalar que el parágrafo 2 de su artículo 178 de la ley 1607 de 2012, establece que la UGPP puede iniciar las acciones de determinación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, 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, así:

***Parágrafo 2°. 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.***

**Así las cosas, hay que mencionar que la Ley 1607 de 2012 fue promulgada el 16 de diciembre de ese año, la cual entró a regir a partir de su promulgación, lo cual acaeció el 26 de diciembre de 2012, en el Diario Oficial 48.655.**

Ahora, de la lectura de la norma, con claridad se puede establecer que:

1. 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, dentro de los 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 y
2. Cuando 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.

De la lectura detenida de la norma tenemos que el término de caducidad para imponer la sanción por enviar la información fenecía en junio de 2019, sin embargo, con la notificación del pliego de cargos RPC 2018 01198 de 2018, el 5 de octubre de 2018, se interrumpió la caducidad de la faculta sancionatoria, toda vez que se ello a cabo dentro del término de los cinco (5) años siguientes a la fecha en que se configuró el hecho sancionable.

En conclusión, como el hecho sancionable se configuró en junio de 2014, la caducidad operaba en junio de 2019, no obstante, con la notificación del pliego de cargos en el año 2018, se interrumpió este término, razón por la cual no tiene prosperidad el cargo planteado, debiendo con el debido respeto denegarse el mismo.

En cuanto a los cargos relacionados con ajustes por vacaciones y pagos no salariales, como ya se indicó, los actos administrativos demandados corresponden a la imposición de una por no entrega de información, mas no se cuestionan aportes al Sistema de la Protección Social como equivocadamente lo pretende hacer ver el actor, en ese orden de ideas, por sustracción de materia no hay lugar a un pronunciamiento de fondo sobre este aspecto y debiendo con el debido respecto denegarse los cargos propuestos.

#### **IV. MEDIOS DE PRUEBA**

Lo aquí afirmado, encuentra sustento probatorio en la documentación en el expediente administrativo que se aporta así:

1. Archivo comprimido – Zip - contentivo del expediente administrativo relativo a los antecedentes de la actuación objeto del proceso, en cumplimiento de lo establecido en el

numeral 4 parágrafo 1 del Artículo 175 del CPACA, los cuales fueron suministrados por la entidad que represento.

Por lo anterior, no hay necesidad de oficiar la Unidad para que aporte el expediente administrativo.

## V. ANEXOS

Link que contine archivo comprimido – Zip - contentivo del expediente administrativo relativo a los antecedentes de la actuación objeto del proceso, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 y parágrafo 1 del Artículo 175 del CPACA.

<https://drive.google.com/drive/folders/16CpWlGdRgW0GXXYbrgcvIF-RlzhPY82R?usp=sharing>

## VI. NOTIFICACIONES

a Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP en la Av. Calle 26 # 69B- 45 piso 2 – Bogotá D.C. Nuestra dirección para recepción de notificaciones judiciales es [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co), correo institucional [nsalcedo@ugpp.gov.co](mailto:nsalcedo@ugpp.gov.co).

Atentamente,



**NELSON ENRIQUE SALCEDO CAMELO**

CC. No. 3.091.285 de Machetá.

T. P. No. 143.260 del Consejo Superior de la J.