



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veintiuno (2021).

Radicación	110013337042 2019 00256 00
Tipo:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	TRANSPORTES SARVI LTDA
Demandada:	UGPP

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. DESCRIPCIÓN

1.1. TEMA DE DECISIÓN

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN

PARTES

Demandante:

Transportes Sarvi LTDA, identificada con NIT 800.128.245 dirección virtual de notificaciones: notificaciones339@gmail.com

Demandada:

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, dirección virtual de notificaciones: notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

OBJETO

DECLARACIONES

1. Declarar la nulidad de la resolución No. RDO – 2018 – 01168 del 4 de mayo de 2018 “Por medio de la cual se profiere resolución sancionatoria por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido”.

2. Declarar la nulidad de la resolución No. RDC 2019-00683 del 14 de mayo de 2019, por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución señalada en el punto anterior.
3. Como consecuencia de la anterior declaración, ordenar dejar sin efectos jurídicos las resoluciones antes señaladas.

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

1. El 20 de junio de 2014 la UGPP profirió requerimiento de información bajo radicado No. 20146203145431, solicitando allegar, en el término de 2 meses y medio siguientes a la notificación del mismo, los documentos necesarios para verificar la adecuada, oportuna y completa liquidación y pago de las contribuciones al sistema de protección social para los periodos de 01/01/2011 hasta 31/12/2013, el cual fue notificado por correo certificado el 4 de julio de 2014, por lo que el término para dar respuesta de manera oportuna venció el día 19 de septiembre de 2014.
2. La información solicitada fue entregada a la UGPP el 18 de septiembre de 2014, dentro del término establecido.
3. La subdirección de determinación de obligaciones de la UGPP mediante oficio UGPP No. 201615201598951 del 2 de junio de 2016 manifestó inconsistencias e información faltante del requerimiento de información señalado en el HECHO 1 .
4. El 10 de junio de 2016, la entidad demandante entregó la información solicitada por la UGPP en el oficio de inconsistencias.
5. La UGPP expidió pliego de cargos No. RPC-2017-00226 del 24 de octubre de 2017 por no suministrar la información suministrada dentro del plazo establecido en el requerimiento de información, este pliego de cargos fue notificado por correo certificado el 1 de noviembre de 2017.
6. Se dio respuesta al pliego de cargos, estas respuestas se encuentran bajo radicados No. 201840030219272 y No. 201840030219912 del 26 de enero de 2018.
7. La subdirección de determinación de obligaciones de la UGPP profirió resolución sancionatoria No. RDO-2018-01168 del 4 de mayo de 2018, por la suma de ochenta y seis millones quinientos setenta y siete mil setecientos cincuenta pesos, por no suministrar dentro del plazo establecido la

información requerida, la cual fue notificada mediante correo certificado el 21 de mayo de 2018.

8. El 5 de julio de 2018, la entidad accionante presentó recurso de reconsideración contra la resolución sancionatoria referida en el punto anterior.

9. La UGPP profirió resolución RDC-2019-00683 el 14 de mayo de 2019 resolviendo el recurso de reconsideración interpuesto por la demandante.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Normas violadas y concepto de violación:

Cargo primero: Indebida aplicación de la normatividad.

Sostiene el apoderado de Transportes SARVI LTDA que el contribuyente allegó la información requerida por la UGPP el 18 de septiembre de 2014, es decir dentro del término otorgado de dos meses y medio contados a partir de la notificación del Requerimiento de Información N, 20146203145431 del 20 de junio de 2014.

Precisa que, si bien allegó más información el 10 de junio de 2016 mediante los radicados N. 201650051827282 y N. 201620051836252 con posterioridad al plazo inicial, ello tuvo lugar como consecuencia de que la accionada estableció solo hasta el 2 de junio de 2016 que el envío inicial había sido incompleto.

Por lo tanto, cuestiona que se haya sancionado bajo la conducta de "no envío de información dentro de la oportunidad concedida", pues la irregularidad únicamente habría podido ser la de "envío incompleto de información", pero esta causal solo fue tipificada en la ley hasta el año 2016 con la promulgación de la ley 1819. Así las cosas, arguye que se quebrantaron los principios de legalidad, de irretroactividad de la ley y de tipicidad, y el derecho al debido proceso.

Segundo cargo:

La UGPP al imputar una conducta inexistente a la empresa transportadora, no tiene en cuenta la buena fe que profesa dicha empresa y el esfuerzo que realizó para reunir la información solicitada dentro del término establecido. Por el contrario, sostiene la UGPP actúa de mala fe por no verificar oportunamente y custodiar el material entregado.

Tercer cargo: Extemporaneidad en el suministro de la información.

Reitera los cuestionamientos expuestos en el primer cargo, y añade que la UGPP violenta el derecho fundamental al debido proceso al imputar a la empresa

transportadora una mora que no le es atribuible, puesto que la demora se le atribuye a la administración dado que solo casi dos años después de vencer el término para entregar la información la UGPP determinó que la documentación remitida había sido incompleta, por lo que los 630 días que le tomó a la accionada establecer la irregularidad de información incompleta le es atribuible a la entidad y no al contribuyente.

Cuarto cargo:

Principio de solidaridad.

Transcribe un concepto de solidaridad extraído de una página de internet y anota que la UGPP en los actos demandados manifiesta que la solicitud de entrega de la documentación obedece al principio constitucional de solidaridad; sin embargo, cuestiona el accionante que la irregularidad que se le atribuye a su conducta no es violatoria de aquel principio.

1.2. OPOSICIÓN

La apoderada judicial de la Subdirección Jurídica de Parafiscales de la UGPP se manifiesta frente a los hechos de la siguiente manera:

1. Hecho 1 es cierto
2. Hecho 2 no es cierto. El aportante entregó la información de manera parcial.
3. Hechos 3, 4 y 5 son ciertos.
4. Hecho 6 es cierto y se aclara que la respuesta dada por el aportante se dio dentro del término de los tres meses previsto en el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014
5. Hechos 7, 8 y 9 son ciertos.

El apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Aportes Parafiscales de la Protección Social –UGPP- manifiesta que se opone a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones expuestas en la demanda argumentado que la entidad actuó en ejercicio de las facultades y funciones establecidas en la ley, y conforme a las disposiciones especiales vigentes al momento de expedir las resoluciones.

Plantea las siguientes excepciones:

Excepciones previas:

1.- Falta de competencia en razón de la cuantía. En el presente caso la cuantía se determina conforme al valor de la sanción impuesta en las resoluciones demandadas, los juzgados administrativos tienen competencia para conocer de los casos de hasta 100 SMLMV.

Como el valor de la sanción impuesta en la resolución equivale a ochenta y seis millones cuatrocientos cuarenta mil trescientos veinticinco pesos m/cte. (\$86.440.325) y la presente demanda se radicó en el año 2019, año en el que el salario mínimo correspondía a \$828.116, el cual multiplicado por 100, da un resultado de \$82.811.600, razón por la cual se concluye que el valor correspondiente a la competencia del juzgado administrativo fue superada.

Esta excepción previa fue resuelta por este despacho mediante auto de fecha 15 de diciembre de 2020, en el que se declaró como no probada la excepción previa denominada "*falta de competencia en razón de la cuantía*".

ARGUMENTOS DE DEFENSA

La UGPP expone la normativa referente a la función social que cumple esa entidad, aclarando que los recursos no ingresan al presupuesto nacional sino que se destinan a satisfacer derechos fundamentales mínimos como la salud, la pensión, el trabajo, y otras garantías del orden Constitucional a todos los sectores de la población, en particular a los más desprotegidos.

Precisa que la subdirección de determinación de obligaciones de la UGPP cuenta con total facultad para exigir la información que estime conveniente, la cual no se encuentra bajo consideración del demandante y conforme al numeral 3 del artículo 179 de la ley 1607 de 2012 la misma entidad tiene competencia para castigar a quienes no la suministren dentro del plazo otorgado con sanción de cinco UVT por cada día de retraso. Ahora bien, al encontrarse tipificada no es posible concluir que el aportante no conocía dicha disposición.

Además, que la sanción impuesta a la empresa transportadora tiene plena validez y se profirió bajo los parámetros legales de la ley 1607 de 2012 en la que se señala que la conducta sancionable es la no entrega de la información dentro del plazo establecido para ello, situación que aunque no se encuentra expresamente en la ley, se puede ver reflejada en la hipótesis de allegar la información faltante una vez vencido el plazo otorgado.

Aunado a lo anterior, y conforme a la sentencia C-160 de 29 de abril de 1998, se alega que la empresa transportadora tenía la capacidad de aportar la totalidad de la información requerida dentro del término, teniendo en cuenta que lo solicitado eran datos objetivos, de los que tenía pleno conocimiento la sociedad.

Sostiene que la sanción no se impone por presumirse la mala fe de la empresa transportadora, se trata de un mandato legal expresamente tipificado y que faculta a la UGPP imponer dicho castigo cuando no se cumple con lo establecido legalmente.

Considera que la UGPP, de forma clara y taxativa, estableció en la resolución cuál era la información requerida y los documentos solicitados por la misma. No obstante, la entidad demandada no allegó la totalidad de la documentación solicitada por lo que quedó pendiente de allegar cuentas fundamentales para iniciar el proceso de fiscalización.

Es por lo anterior, que el hecho de suministrar parte de la información solicitada, no satisface el requerimiento de la entidad, ni exime al aportante de la sanción establecida en la renombrada ley.

Finalmente, que aunque las facultades de la Unidad para exigir la información solicitada a sus aportantes se encuentran consagradas en el Decreto 169 de 2008, se acude al principio de solidaridad como principio rector que se encuentra en cabeza tanto del Estado como de cada uno de los habitantes para que los obligados entreguen oportunamente la información solicitada.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.3.1. PARTE DEMANDANTE

La parte demandante reitera sus argumentos expuestos en la demanda e insiste en que la conducta imputada por la UGPP a la empresa transportadora falta al principio de legalidad al homologar dicha conducta a otra. Reitera además que no es admisible que la entidad administrativa se tarde dos años en dar respuesta y adicionalmente sancione a Transportes SARVI LTDA, por una conducta que es atribuible a la UGPP.

1.4.2. PARTE DEMANDADA

La parte demandada insiste en que sus actuaciones fueron realizadas conforme a las facultades otorgadas por la ley y bajo los parámetros establecidos en el marco legal y jurisprudencial. Por lo anterior, la conducta de la empresa demandante ameritó aplicar la sanción prevista en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 ya que la totalidad de la entrega de los documentos solicitados en el año 2014 se completó el 10 de junio de 2016

1.4. PROBLEMA JURÍDICO

¿La infracción por envío de información incompleta en que incurrió la compañía Transportes SARVI LTDA, censurada mediante los actos administrativos demandados, fue tipificada como hecho sancionable por el legislador en el artículo 179, numeral 3, de la Ley 1607 de 2012, vigente para la época de los hechos?

1.4.1. TESIS DE LAS PARTES

Tesis de la parte demandante: La UGPP imputa a la empresa Transportes SARVI LTDA una conducta no tipificada como infracción tributaria, al sancionarla con fundamento en el no suministro oportuno de la información requerida, aunque en realidad la aportó de forma incompleta. Además, viola su derecho al debido proceso al imputar un lapso de mora equivalente al término que le tomó a la UGPP establecer que la información inicialmente remitida en tiempo se encontraba incompleta.

Tesis de la parte demandada: Argumenta que el envío oportuno pero incompleto de la información y su subsanación fuera del plazo inicial puede entenderse como un hecho sancionable a la luz de una interpretación extensiva del artículo 179, numeral 3, de la Ley 1607 de 2012, entonces vigente.

Tesis del Despacho: El Despacho sostendrá que los actos administrativos demandados resultan contrarios a los principios de legalidad y tipicidad en materia sancionatoria, y violatorios del derecho al debido proceso, como quiera que mediante aquellos se impuso al demandante una sanción no prevista en el ordenamiento jurídico de forma plena y al menos determinable por el legislador, y en detrimento de las garantías constitucionales de justicia y equidad tributaria y de razonabilidad y proporcionalidad en materia sancionatoria.

2. CONSIDERACIONES

En los términos de la demanda interpuesta por la compañía TRANSPORTES SARVI LTDA, el Despacho decide sobre la legalidad de los actos administrativos por los cuales la UGPP impuso a la actora sanción” por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido”. Concretamente, se determina si la infracción propuesta en la resolución sanción fue tipificada como tal por el legislador.

El Despacho anulará los actos demandados, de acuerdo con el siguiente análisis:

La UGPP vulneró los principios de legalidad y tipicidad y el derecho al debido proceso administrativo de TRANSPORTES SARVI LTDA al imponer sanción por una conducta no tipificada como infracción tributaria por parte del legislador

El constituyente primario previó en el artículo 15 de la Carta que, para efectos tributarios, la administración puede exigir de los obligados *«la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley»*. La omisión en el cumplimiento del imperativo, que corresponde a un deber formal¹, puede acarrear la imposición de sanciones.

Empero, advierte el Despacho que las sanciones pueden imponerse siempre que estas hayan sido previstas de conformidad con las garantías constitucionales del debido proceso, y de los principios de legalidad y de tipicidad en materia sancionatoria.

Al respecto, el artículo 29 de la Constitución Política establece que el debido proceso *«se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas»* y que *«nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio»*. Estas cláusulas superiores constituyen el fundamento del principio de legalidad, pilar fundamental del Estado de Derecho, que somete el arbitrio de la administración, de las autoridades públicas y en suma el ejercicio del poder estatal a los límites que suponen las normas sustanciales y los procedimientos legales, en procura de la garantía de los derechos de los administrados.

A efectos de las facultades punitivas del poder, del debido proceso y del principio de legalidad se deriva el de tipicidad, cual puede entenderse llanamente como la exigencia de que *"para la aplicación de una sanción, exista un precepto [normativo] en donde se describa claramente la conducta reprochable"*². Así, corresponde al legislador describir clara y plenamente la infracción y su consecuencia, *"evitando de esta forma que la decisión sobre la consecuencia jurídica de su infracción, pueda ser subjetiva o arbitraria"*³.

No obstante, aun cuando una de las dimensiones del principio de tipicidad es la plena determinación, en materia del derecho administrativo sancionador, aquella

¹ Consejo de Estado, Sentencia del 2 de diciembre de 2015, Exp. 19902, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

² Corte constitucional, Sentencia C-160 de 1998.

³ Corte constitucional, Sentencia C-739 de 2000.

precisión en la determinación normativa suele ser menos estricta que en otros campos punitivos, como en el derecho penal.

Así, en la jurisprudencia constitucional se ha sostenido que, *"si bien los comportamientos sancionables por la Administración deben estar previamente definidos de manera suficientemente clara^[4]; el principio de legalidad opera con menor rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal^[5]; por lo tanto el uso de conceptos indeterminados y de tipos en blanco en el derecho administrativo sancionador resulta más admisible que en materia penal^[6]"*.

En términos escuetos, los conceptos jurídicos indeterminados hacen referencia a *"los problemas de indeterminación de sentido, propios de todo lenguaje natural, a saber: la ambigüedad, la vaguedad o la textura abierta"*⁸; a su vez, los tipos en blanco corresponden a *"la lectura sistemática de la norma que establece la función, la orden o la prohibición y de aquella otra que de manera genérica prescribe que el incumplimiento de tales funciones, órdenes o prohibiciones constituye una infracción disciplinaria"*⁹.

Pues bien, en el caso de marras, observa el Despacho que el fundamento legal que impone al demandante la obligación de presentar la información es el artículo 156 de la ley 1151 de 2007, según el cual, la UGPP, a través del Subdirector de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales,¹⁰ puede solicitar de los empleadores la información que estime conveniente para verificar los hechos generadores de la contribución parafiscal y efectuar el debido control del tributo. Esta potestad de la administración también está prevista dentro de las amplias facultades de fiscalización e investigación previstas en términos generales en el artículo 684 del Estatuto Tributario.

En cuanto a la sanción por no aportar la información requerida por la administración, el artículo 179 de la ley 1607 de 2012, numeral 3, preveía que los obligados a suministrar información a la UGPP *«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»*.

⁴ Corte constitucional, Sentencia C- 530 de 2003

⁵ Corte constitucional, Sentencias T- 438 de 1992, C- 195 de 1993, C- 244 de 1996, C- 280 de 1996, C- 530 de 2003.

⁶ Corte constitucional, Sentencia C- 530 de 2003

⁷ Corte constitucional, Sentencia C-860 de 2006.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-350 de 2009.

⁹ Corte constitucional, Sentencia C-404 de 2001.

¹⁰ Artículo 21, numeral 10, del Decreto 575 de 2013.

Ya con ocasión de la modificación introducida mediante el artículo 103 de la Ley 1943 de 2018 y recogida posteriormente en el artículo 121 de la Ley 2010 de 2019, se estableció que los obligados con la UGPP a suministrar información «y esta, [(i)] *no sea suministrada o se suministre en forma extemporánea, y/o [(ii)] incompleta y/o [(iii)] inexacta, se harán acreedores a una sanción hasta de 15.000 UVT, a favor del Tesoro Nacional, que se liquidará de acuerdo con el número de meses o fracción de mes de incumplimiento así: [...]».*

De lo anterior, observa el Despacho que, inicialmente, el legislador estableció como hecho sancionable la no entrega de información en el plazo concedido, lo cual tendría como consecuencia la imposición de una sanción equivalente a 5 UVT por cada día de retraso, bien hasta que se entregue la información o bien hasta que se dé inicio al procedimiento sancionatorio con la notificación del pliego de cargos de que trata el artículo 670 del E.T.

Posteriormente, al modificar el artículo en comento, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, el Congreso estableció como hechos sancionables ya no solo la no entrega de información requerida dentro del plazo otorgado, sino además la entrega incompleta y/o inexacta.

De los actos administrativos demandados, se observa que la UGPP expidió el pliego de cargos RPC-2017-00226 del 24 de octubre de 2017, con fundamento en el artículo 179 de la ley 1607 de 2012, numeral 3, vigente para la época de los hechos, es decir previo a la modificación surtida mediante artículo 103 de la Ley 1943 de 2018, proponiendo la sanción por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido.

Lo anterior, en tanto que, en el Requerimiento de información 20146203145431 del 20 de junio de 2014, requirió de TRANSPORTES SARVI LTDA, respecto de los periodos 1 de 2011 a 12 de 2013, la siguiente información, que debía ser allegada dentro de los dos meses y medio siguientes a su notificación:

1. Balances de prueba.
2. Auxiliares de las cuentas contables relacionadas con la causación y pago de la nómina.
3. Auxiliares de las cuentas contables de servicios y diversos.
4. Nóminas mensuales de salarios.

Ahora bien, de conformidad con lo manifestado por las partes en el curso del proceso al presentar la demanda y su contestación, el obligado aportó en tiempo la información requerida pero, sin embargo, de manera incompleta.

En consecuencia, mediante radicado 201615201598951 de junio de 2016, el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales de la UGPP manifestó que, tras evaluar la información aportada, se encontraba pendiente de remisión algunos auxiliares contables de servicios y diversos, y algunos relacionados con la causación y pago de la nómina.

De lo anterior, observa el despacho que el obligado incurrió en la infracción de aportar la información requerida de forma incompleta.

No obstante, se observa que la administración tributaria impuso sanción a TRANSPORTES SARVI LTDA por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido, con fundamento en el artículo 179 de la ley 1607 de 2012, numeral 3, vigente para la época de los hechos, es decir previo a la modificación surtida mediante artículo 103 de la Ley 1943 de 2018.

Al respecto, considera el despacho que la UGPP incurrió en un quebranto de los principios de legalidad y de tipicidad y con ello vulneró el derecho al debido proceso que le asiste al contribuyente, como quiera que le impuso una sanción con base en un hecho que para la época no había sido tipificado de forma expresa por el legislador.

Como se vio, para la procedencia de la imposición de la sanción de marras, aquella debía haber sido previamente determinada de manera plena y clara por parte del legislador, lo que impone que en un cuerpo normativo en el que fuere prevista se encontrara determinado o al menos determinable el hecho como infracción, sin perjuicio de que ello estuviera prescrito en dos normas interdependientes, o mediante un concepto jurídico indeterminado.

No obstante, aun cuando el principio de tipicidad tiene ese cariz más flexible en el ámbito del derecho administrativo sancionador, no tiene el alcance de facultar a la administración para que, a su arbitrio hermenéutico, imponga sanciones sobre hechos no previstos en la descripción normativa del hecho sancionable. En pocas palabras, una interpretación que se aparte de la literalidad de la norma implica una violación al principio de tipicidad, sin perjuicio de la interpretación sistemática

correspondiente a los tipos en blanco o a los conceptos jurídicos indeterminados considerados líneas atrás.

Así, pese a que en la contestación de la demanda el apoderado de la administración tributaria manifestó que del numeral 3 del artículo 179 de la ley 1607 de 2012, aunque no haya sido así previsto de forma expresa, es dable concluir que la conducta sancionable puede ser también el allegar la información faltante una vez vencido el plazo otorgado, considera el despacho que no le asiste razón a la defensa por cuanto el principio de tipicidad en materia sancionatoria exige que las sanciones siempre atiendan a la descripción normativa y no al parecer de la administración¹¹.

Al efecto, para esta Judicatura, no se observa ninguna de las categorías hermenéuticas que hace más dúctil el principio de tipicidad, como quiera que el hecho que para la administración era sancionable no estaba previsto en normas interdependientes que ameritaran la interpretación por contexto¹², ni tampoco surgía de un concepto ambiguo o vago que permitiera una interpretación teleológica ni doctrinal¹³. Por el contrario, en pocas palabras, se observa que el hecho sancionable era unívoco: «no entrega oportuna»; mas el hecho sancionado disímil y por tanto incompatible con el entonces previsto por el legislador: «entrega oportuna, pero incompleta».

De manera que, si bien la UGPP sostiene que la sanción por no enviar la información dentro del plazo concedido permite censurar la remisión de la información incompleta, en criterio del Despacho el supuesto de hecho por el cual se impuso la sanción mediante los actos demandados es un hecho diferente al previsto por el legislador como sancionable, lo que configura un quebranto de los principios de legalidad y de tipicidad.

Al respecto de la diferencia de los hechos sancionables de no entregar la información de forma oportuna y el de entregarla dentro del plazo concedido, pero de forma incompleta, se observa que tienen la vocación de afectar de manera distinta el ejercicio de las facultades de investigación y fiscalización de la administración y por lo tanto no pueden dilucidarse con el mismo rasero¹⁴.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 12 de febrero de 2020, Exp. 24541 C.P. Milton Chaves García.

¹² Código Civil, artículo 30.

¹³ Código Civil, artículos 26 y 28.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-564 del 2000.

A saber, el no entregar información de forma oportuna puede obstruir de manera temporal el ejercicio de las competencias de la UGPP¹⁵; sin embargo, entregar información de manera incompleta, si no se corrige tras la advertencia de la autoridad, puede llegar a impedir de manera definitiva el ejercicio de la fiscalización. Aunado a ello, la no entrega es también absoluta, empero la entrega incompleta es subsanable.

A este último respecto, encuentra también el Despacho que el hecho de que el obligado hubiere remitido la información faltante de forma inmediata al ser notificado del Requerimiento de Información 201615201598951 de junio de 2016- cuestión que, por demás, no es objeto de debate-, da cuenta de que la parte actora hizo actos tendientes a cumplir con la obligación tributaria formal, lo cual era dable de ser valorado, si se tiene en cuenta que el Consejo de Estado ha manifestado que *para imponer sanciones en materia tributaria deben valorarse las circunstancias de hecho y de derecho que rodearon la omisión del contribuyente*¹⁶.

Además, aun cuando, tras la modificación legislativa, el congreso previó como hecho sancionable suministrar la información que se debía aportar de manera incompleta, la imposición de la sanción mediante los actos demandados es contraria a las garantías legales y constitucionales contenidas en las normas que se encontraban vigentes para la época de los hechos, en tanto que la administración tributaria sancionó sobre una conducta que no obedece al único tipo infractor previsto en ese entonces por el legislador. Por lo anterior, habrá lugar a declarar la nulidad de los actos demandados.

Ahora bien, cuestionó el demandante también que los días de mora son atribuibles a la administración tributaria, como quiera que estos corresponden al lapso que le tomó a la UGPP pronunciarse respecto de la información faltante.

En efecto, el Requerimiento de información 20146203145431 del 20 de junio de 2014 requirió al demandante para que aportara la información contable en el término de dos meses y medio, cumplido por el obligado. Sin embargo, hasta junio del año 2016, mediante radicado 201615201598951 de junio de 2016, la administración advirtió que la información había sido remitida de forma incompleta, que no inoportuna, se repite.

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 12 de marzo de 2018, Exp. 21573, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

¹⁶ Sentencia 25 de julio de 2017, exp 20849 CP: Julio Roberto Piza, reiterada en Sentencia del 16 de julio de 2020, Exp. 23603, CP: Julio Roberto Piza.

De lo anterior, al tenor de la jurisprudencia del Órgano de Cierre de esta jurisdicción¹⁷, se observa que la autoridad tributaria debía dar prevalencia al debido proceso, por ser un derecho fundamental, y también tener en cuenta, para efectos del procedimiento administrativo sancionatorio por no enviar información, no solo los criterios de justicia y equidad previstos en el artículo 363 de la Constitución Política, sino también los de razonabilidad y proporcionalidad, conforme ha considerado la Corte Constitucional en la Sentencia C-160 de 1998:

"En efecto, los principios de razonabilidad y proporcionalidad rigen el derecho al debido proceso sancionatorio¹⁸ y la proporcionalidad tiene especial relevancia en lo relativo a la imposición de sanciones, pues la manifestación del poder punitivo del Estado exige que se respeten las garantías constitucionales, de manera que la sanción no sea arbitraria ni excesiva."¹⁹

Ello es relevante en la medida en que la sanción impuesta en los actos demandados, además de pretender corregir una conducta no tipificada por el legislador y por tanto arbitraria, se antoja excesiva por cuanto no se atiende a que el contribuyente aportó la información dentro de los plazos previstos en los requerimientos de información y que por tanto la presunta tardanza en aportar el último grupo de documentos en gran medida obedece al tiempo que la misma administración tributaria empleó para advertir la insuficiencia del primer cúmulo de documentos, es decir cerca de 22 meses.

Así las cosas, en relación con los primeros tres cargos de nulidad, en suma estima el despacho que los actos administrativos demandados resultan violatorios del derecho al debido proceso, que por ser fundamental resulta de aplicación inmediata, como quiera que se impuso al demandante una sanción no prevista de forma plena por el legislador, contrariando los principios de legalidad y tipicidad, en detrimento de las formalidades previstas para la actuación administrativa y de las garantías constitucionales de justicia y equidad tributaria y razonabilidad y proporcionalidad sancionatorias.

Finalmente, aun cuando en el cargo cuarto de la demanda la parte actora cuestionó que los actos deben anularse por cuanto, en el curso del proceso de fiscalización adelantado en contra del contribuyente, la administración tributaria invocó el principio de solidaridad para justificar la obligación de aportar información, observa el despacho que los escuetos argumentos expuestos en este sentido no tienen vocación de derrotar la presunción de legalidad de los actos

¹⁷ Entre otras, las sentencias del 26 de mayo de 2016, Exp. 20925, del 10 de agosto de 2017, Exp. 21886, M.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y del 17 de agosto de 2017, Exp. 21190, M.P. Dr. Milton Chaves García.

¹⁸ Sentencia C-564/00

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 12 de marzo de 2018, Exp. 21573, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

demandados, máxime si se tiene en cuenta que el principio de solidaridad soporta en su teleología el Estado Social de Derecho propendiendo por redistribuir la riqueza a través del sistema impositivo, cuya observancia se encuentra a cargo de la administración tributaria que cuenta con plenas facultades de investigación y fiscalización para cumplir sus fines misionales.

3.- COSTAS

La condena en costas, su liquidación y ejecución se rige por las normas del CGP²⁰. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas²¹, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse en costas a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y se condenará exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada dentro del proceso.

Luego, es preciso destacar que no es de recibo la exigencia de que se aporte al expediente una factura de cobro o un contrato de prestación de servicios que certifique el pago hecho al abogado que ejerció el poder, debido a que i) las tarifas que deben ser aplicadas a la hora de condenar en costas ya están previstas por el Acuerdo No. PSAA16-10554 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura; ii) para acudir este proceso debe acreditarse el derecho de postulación y iii) el legislador cobijó la condena en costas aun cuando la persona actuó por sí misma dentro del proceso, basta en este caso particular con que esté comprobado en el expediente que la parte vencedora se le prestó actividad profesional, como sucede en el presente caso.

Es de precisar también que ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es una constante que se ventilen asuntos de interés público, razón por la cual habría lugar a suponer que no hay condena en costas. No obstante, según la Sentencia del Consejo de Estado Sección Cuarta, Sentencia 050012333000 2012 00490 01 (20508), Ago. 30/16, en los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho, que tienen un alcance particular y concreto, la administración tributaria no está exonerada de la condena en costas por el mero hecho de que la función de gestión de recaudo de los tributos conlleve de manera inherente un interés público.

Por tanto, se condenará en costas a la parte vencida.

²⁰ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

²¹ Artículo 365 del Código General del Proceso.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

FALLA:

Primero. - DECLARAR LA NULIDAD de la resolución No. RDO – 2018 – 01168 del 4 de mayo de 2018 “Por medio de la cual se profiere resolución sancionatoria por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido”, y de la resolución No. RDC 2019-00683 del 14 de mayo de 2019, por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución No. RDO – 2018 – 01168 del 4 de mayo de 2018, expedidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, conforme a lo considerado en el proveído.

Segundo. - A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, dejar sin efectos jurídicos las resoluciones declaradas nulas mediante el numeral primero de esta providencia.

Tercero. - CONDENAR en costas a la parte vencida en este pleito.

Cuarto. - En firme esta providencia, **EXPEDIR** copia de la presente providencia con constancia de su ejecutoria y **ARCHIVAR** el expediente.

Quinto. - MEDIDAS ADOPTADAS PARA HACER POSIBLES LOS TRÁMITES VIRTUALES. Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso debe ser enviada únicamente por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Es indispensable escribir en la referencia de la comunicación los 23 dígitos del proceso, pues sin esta identificación del asunto no será posible darle trámite.

Igualmente, es indispensable enviar archivos DOC, DOCX, o PDF livianos, máximo 500K, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo, con el fin de que se pueda dar expedito trámite a lo enviado.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso²² las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico, siendo estos:

- TRANSPORTES SARVI LTDA.

notificaciones339@gmail.com

- UGPP

notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

cqsierra@ugpp.gov.co

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 3134895346 de lunes a viernes entre las 8:00 am y la 1:00 pm y las 2:00 pm y 5:00 pm.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ

²² CÓDIGO GENERAL DEL PROCESORTÍCULO 78. Deberes de las partes y sus apoderados. Son deberes de las partes y sus apoderados: 14. Enviar a las demás partes del proceso después de notificadas, cuando hubieren suministrado una dirección de correo electrónico o un medio equivalente para la transmisión de datos, un ejemplar de los memoriales presentados en el proceso. Se exceptúa la petición de medidas cautelares. Este deber se cumplirá a más tardar el día siguiente a la presentación del memorial. El incumplimiento de este deber no afecta la validez de la actuación, pero la parte afectada podrá solicitar al juez la imposición de una multa hasta por un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv) por cada infracción.

Firmado Por:

ANA ELSA AGUDELO AREVALO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **31f0576ac4bcff51206ef47bf73fd559876e9612d97b063bb78d7b59fd8cbc11**

Documento generado en 30/06/2021 08:39:31 PM