

Código de la dependencia productora  
Bogotá D.C., 6 de December de 2021

Honorable Magistrado

**Dra. MERY CECILIA MORENO AMAYA**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA-SECCION CUARTA  
BOGOTA – D.C.

Radicado: 2021110003536981



**REFERENCIA:** CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

**DEMANDANTE:** ASOCIACION DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES  
LABOR EMPRESARIAL

**DEMANDADA:** UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN  
PENSIONAL Y

DE PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

**RADICACIÓN:** 25000233700020190076800

**LUISA FERNANDA HERNANDEZ DEVIA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1018435078 de Bogotá y Tarjeta Profesional de Abogado No. 285552 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de Apoderada Especial de la entidad demandada **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-**, según poder conferido por la Dra. **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRAS**, actuando en condición de Subdirectora General Código 40, Grado 24 de la Subdirección Jurídica de Parafiscales, conforme a las resoluciones No. 379 del 31 de marzo de 2020, No. 688 del 04 de agosto de 2020, y acta de posesión No. 32 de fecha 04 de mayo de 2020 de manera atenta y estando dentro de la oportunidad procesal procedo a contestar el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho formulado por el Dr. **ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN** en calidad de apoderado de **ASOCIACION DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES LABOR EMPRESARIAL**, con NIT. No. **900.037.182** de conformidad con el artículo 175 del C.P.A.C.A con fundamento en lo siguiente:

Recepción de correspondencia:  
Avenida Carrera 68 No 13-37  
(Bogotá, D.C.)

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423  
Línea fija en Bogotá: (1) 4926090  
Lunes a viernes de 6:00 am a 9:00 pm.



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

Centro de Atención al Ciudadano  
Centro Comercial Multiplaza  
Calle 19 A # 72 – 57  
Locales B-127 y B-128  
Lunes a Viernes 8:00 a.m. a 5:00 p.m.  
Sábados 9:00 a.m. a 1:00 p.m.

## I. A LAS PRETENSIONES

**ME OPONGO** a todas y cada una de las pretensiones y declaraciones formuladas por la parte demandante, tanto principales como subsidiarias, esto es:

### A. PRETENSIONES PRINCIPALES

1. **ME OPONGO**, a que se declare la nulidad de la Resolución No. **RDO-2018-01901 del dieciocho (18) de junio de dos mil dieciocho (2018)**, por medio de la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, profirió sanción al aportante **ASOCIACION DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES LABOR EMPRESARIAL**, identificada con NIT. 900.037.182, por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido.
2. **ME OPONGO**, a que se declare la nulidad de la Resolución **RDC-2019-01065 del veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019)**, por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. **RDO-2018- 01901 del dieciocho 18 de junio de dos mil dieciocho (2018)**.

Lo anterior por cuanto la entidad que represento actuó en ejercicio de las 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.

### B. PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

**ME OPONGO** a que se declare la nulidad parcial de los actos administrativos proferidos, a saber: la Resolución No. Resolución No. **RDC-2019-01065 del veintiséis (26) de junio de dos mil diecinueve (2019)**, y Resolución No. **RDO-2018- 01901 del dieciocho 18 de junio de dos mil dieciocho (2018)**.

#### EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Esta es una figura por medio de la cual en un proceso judicial o administrativo hay lugar a la inaplicación de la norma cuando se considera violatoria de la Constitución, esta figura se encuentra soportada en el artículo 4° de la Constitución Política Nacional (*“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”*).

Recepción de correspondencia:  
Avenida Carrera 68 No 13-37  
(Bogotá, D.C.)

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423  
Línea fija en Bogotá: (1) 4926090  
Lunes a viernes de 6:00 am a 9:00 pm.



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

Centro de Atención al Ciudadano  
Centro Comercial Multiplaza  
Calle 19 A # 72 – 57  
Locales B-127 y B-128  
Lunes a Viernes 8:00 a.m. a 5:00 p.m.  
Sábados 9:00 a.m. a 1:00 p.m.

Al respecto, el H. Consejo de Estado en sentencia del 15 de marzo de 2012, radicación No. 25000-23-27-000-2007-00072-01 (17719), Magistrado Ponente HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Indicó:

*(...) La Corte Constitucional estableció que para inaplicar las normas contrarias a la Carta Política, se debe verificar que el contenido de la disposición sobre la que se predica la inconstitucionalidad sea evidentemente contrario a la Constitución.<sup>1</sup>*

*De tal manera que, el concepto de incompatibilidad es elemento esencial para que la inaplicación sea procedente, ya que, de no existir, quien está llamado a aplicar la ley no puede argumentar la inconstitucionalidad de la norma para evadir su cumplimiento.*

*En este sentido, valiéndose del significado del vocablo incompatibilidad<sup>2</sup>, la Corte ha dicho que son incompatibles dos normas que, dada su mutua contradicción, no pueden imperar ni aplicarse al mismo tiempo, razón por la cual una debe ceder ante la otra; en la materia que se estudia, tal concepto corresponde a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional que aquella y éste no puedan regir en forma simultánea. Así las cosas, el antagonismo entre los dos extremos de la proposición ha de ser tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe.<sup>3</sup>*

*Esta Sala, de otra parte ha señalado en idéntico sentido que, si bien debe existir armonía entre los preceptos constitucionales y las normas jurídicas de inferior rango, de no ser así, la Carta Política ordena en forma categórica que se aplique la norma constitucional en aquellos casos en que sea manifiesta, palmaria y flagrante la oposición entre el texto constitucional y la disposición cuya inaplicación se pretende, sin que sea necesaria una elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe.* (Subrayas fuera de texto).

Así las cosas, para que se pueda aplicar la excepción de inconstitucionalidad pretendida por la parte demandante es necesario que se reúnan dos requisitos: i) que la norma a inaplicar sea ostensiblemente violatoria de la constitución y ii) que la norma a inaplicar no haya sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional o el Consejo de Estado, según el caso.<sup>4</sup>

En la actuación administrativa cuya legalidad se debate, ni por asomo, se evidencia que el Decreto 575 de 2013, sea contrario o violatorio de la Constitución Nacional, por el contrario, este se encuentra ajustado al ordenamiento Superior, fue expedido por autoridad competente y está revestido de presunción de legalidad y tiene plena validez. A través del Decreto 575 de 2013 se modificó la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales y se determinaron unas funciones de sus dependencias, la cual había sido establecida

<sup>1</sup> Entre otra providencias ver Sentencia T-522 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda y T-150 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. La Corte ha señalado que la excepción se debe aplicar cuando se presenten las siguientes condiciones: i) que se constate que la aplicación de las normas administrativas o legales amenaza o impide la protección de los derechos constitucionales, ii) que no existe vía alternativa igualmente eficaz para remover el obstáculo en el momento necesario, iii) que se deduce claramente de la Constitución la necesidad de garantizar un derecho constitucional, siempre que el obstáculo normativo para avanzar en su sea materialización específicamente señalado. Corte Constitucional. Auto N. 035 2009. Referencia: sentencia T-760 de 2008. Seguimiento a la sentencia T-760 de 2008. M.P. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

<sup>2</sup> DRAE. **Incompatibilidad**: repugnancia que tiene una cosa para unirse con otra, o de dos o más personas entre sí.

<sup>3</sup> Sentencia No. T-614 de 1992 M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

<sup>4</sup> Sentencia C-122/11 del primero (1º) de marzo de dos mil once (2011), M.P. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

mediante el Decreto 5021 de 2009 con el cual estableció la estructura, organización y funciones de las dependencias de la UGPP; lo cual de ninguna manera resulta contrario a la constitución Política, sino que por el contrario, el Presidente de la República en uso de las competencias señaladas en la misma Constitución –artículo 189- dispuso la organización administrativa y funcional para la UGPP.

También es preciso indicar a su H. Despacho, que la parte actora *no refiere de manera precisa y específica cuáles son los preceptos constitucionales que según su apreciación podrían ser objeto de quebranto por el decreto mencionado y que permitan por su confrontación con la Carta, llegar a la conclusión que se infringen normas Constitucionales, pues no está demostrado de manera fehaciente la supuesta transgresión de la Constitución Política, lo que significa que tal petición no puede estar llamada a su prosperidad.*

Visto que no existe contraposición entre el Decreto 575 de 2013 y la Constitución Política, que el mismo no han sido declarado inexecutable y que se presume su legalidad, olvida la parte actora que los H. Jueces, en sus providencias, así como las autoridades administrativas, están sometidos al imperio de las normas de conformidad con el artículo 230 de la Constitución Política, en adecuado cumplimiento del **Principio de Legalidad**. De manera que no es plausible pretender desplazar la aplicación del Decreto 575 de 2013 como lo solicita de manera errada el demandante.

### C. SOBRE EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Igualmente **ME OPONGO** a las pretensiones elevadas a título de restablecimiento del derecho que solicitó el demandante.

### D. COSTAS

**ME OPONGO** se a que se condene en costas a la UGPP, toda vez que el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que: *“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”*; de lo anterior se puede colegir que la condena en costas no procede en el presente caso, toda vez que las contribuciones parafiscales, así como su proceso de determinación y el adecuado cumplimiento de las obligaciones que emanan del Sistema de Seguridad Social, sin duda, presentan un interés público.

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

Recepción de correspondencia:  
Avenida Carrera 68 No 13-37  
(Bogotá, D.C.)

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423  
Línea fija en Bogotá: (1) 4926090  
Lunes a viernes de 6:00 am a 9:00 pm.



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

Centro de Atención al Ciudadano  
Centro Comercial Multiplaza  
Calle 19 A # 72 – 57  
Locales B-127 y B-128  
Lunes a Viernes 8:00 a.m. a 5:00 p.m.  
Sábados 9:00 a.m. a 1:00 p.m.

## II. A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

En relación a los hechos fundamentos de la demanda, procedo a dar respuesta a cada uno así

**AL HECHO 1, 2 y 3: ES CIERTO** y se aclara que el Requerimiento de Información radicado UGPP No. 20146200604471 del 11 de marzo 2014, mediante el cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales solicitó a la **ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES LABOR EMPRESARIAL**, con **NIT. 900.037.182**, allegar en el término de un (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 marzo de 2014 como se evidencia en la guía No. RN147776758CO<sup>5</sup>, emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales 4-72 S.A., por lo que el término para dar respuesta de manera oportuna venció el día 27 de marzo de 2014.

**AL HECHO 4: NO ES CIERTO** y explico , el aportante, mediante radicado No. 20147360691922 del 18 de marzo de 2014, solicitó prórroga para enviar la información, la cual fue concedida mediante oficio No. 20146201088441 del 31 de marzo de 2014, otorgándole un plazo adicional de quince (15) días calendario, los cuales vencieron el día 11 de abril de 2014.

Asi mismo el aportante entregó de manera parcial información por fuera del término concedido mediante los siguientes radicados Nos. 20147361083672 del 29 de abril de 2014, 20145141100822 del 02 de mayo de 2014, 20147361617012 del 12 de junio de 2014, 20147361836092 del 02 de julio de 2014, 201740031264942 del 29 de abril de 2017, allegando con este último: “Balance de prueba, Auxiliares de las cuentas contables relacionadas con la causación y pago de la nómina y las cuentas contables de servicios y diversos para el año 2013”, información necesaria para continuar el proceso de fiscalización, por fuera del plazo establecido para ello.

**AL HECHO 5. ES CIERTO** y complemento que la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales profirió el Pliego de Cargos No. RPC-2017-00277 del 31 de octubre de 2017, al establecerse que: “(...) **la ASOCIACION DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES LABOR EMPRESARIAL con NIT. 900.037.182, en adelante el APORTANTE, no suministró dentro del plazo establecido la información solicitada mediante el Requerimiento de Información No.**

<sup>5</sup> Oficio de Notificación Rad. 20146200604471

20146200604471 del 11/03/2014”, el cual fue enviado el 03 de noviembre de 2017 al correo electrónico [laborempresarial@gmail.com](mailto:laborempresarial@gmail.com), de conformidad con el certificado de entrega CertiMail con ID de mensaje No. B80CAEE2CEA0993AE254FCA6781BA46A20670C1A<sup>6</sup>, por lo que se entiende notificado el 17 de noviembre de 2017<sup>7</sup>.

**AL HECHO 6: ES CIERTO** que por medio de apoderado se da respuesta al Pliego de Cargos No. RPC-2017-00277 del 31 de octubre de 2017, mediante radicado No. 201850050024622 .

**AL HECHO 7: ES CIERTO** y complemento que La Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales profirió la Resolución Sancionatoria No. RDO-2018-01981 del 18 de junio de 2018 a la ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES LABOR EMPRESARIAL, con NIT. 900.037.182 por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido, por la suma de CIENTO CINCUENTA Y TRES MILLONES NOVENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$153.091.450), la cual fue notificada por correo certificado el 21 de junio de 2018, como se evidencia en la guía No. RN969021680CO, emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales 4-72 S.A.

**AL HECHO 8, 9 y 10 : SON CIERTOS**

### III. ARGUMENTOS DE DEFENSA

Antes de pronunciarme respecto de los cargos formulados por el accionante, es preciso señalar que la Entidad que represento no ha vulnerado ninguna de las normas que la parte actora cita como “*normas violadas*”, por el contrario, en cumplimiento de los mandatos legales y constitucionales, la Unidad inició el proceso de fiscalización a ASOCIACION DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES LABOR EMPRESARIAL, en cumplimiento a lo previsto en el artículo 156 de la 1151 de 2007, Decreto Ley 169 de 2008, los artículos 178, 179 y 180 de la Ley 1607 de 2012, Decreto 575 de 2013 y demás normas concordantes y complementarias, que facultan a la entidad para solicitar información a los aportantes tendientes a la verificación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.

<sup>6</sup> Oficio de Notificación Rad. 201715003240411

<sup>7</sup> Art. 312 Ley 1819 de 2016. La notificación se entenderá surtida el octavo día hábil siguiente a aquel en que se reciba el acto administrativo en la dirección electrónica informada por el aportante, de acuerdo con lo certificado por la UGPP.

De igual manera es preciso señalar que tampoco se ha vulnerado el artículo 29 de la Constitución Política, en primer término, porque la actuación administrativa adelantada por la Unidad se efectuó conforme a la normatividad que creo a la entidad y le asignó **las competencias y funciones**, y en segundo lugar, todas las providencias que se proferieron dentro de la investigación adelantada, fueron notificadas en debida forma a **ASOCIACION DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES LABOR EMPRESARIAL**, quien tuvo la oportunidad de ejercer el derecho de defensa como se puede extraer de la contestación a los hechos del escrito de demanda., con lo cual se le garantizó el derecho al debido proceso.

Finalmente es preciso anotar, honorable Magistrada, que la parte actora hace en el libelo una relación de normas, según ella “violadas”, sin embargo de la lectura, se puede colegir que corresponde a transcripción, resumen y apreciación que él hace de las mismas, sin que en el fondo se exprese con exactitud y claridad, cuál es la supuesta infracción o quebrantamiento en que ha incurrido la Unidad en la expedición de los actos administrativos demandados, por el contrario, con ellas se puede apreciar que la Entidad que represento respeto en su integridad los preceptos legales y constitucionales y los aplicó en estricto sentido, atendiendo los principios y fines esenciales del Estado y en ejercicio de las facultades y funciones atribuidas por Ley, acotando que quien no cumplió el deber de colaboración para con la Entidad fue precisamente el actor, al no remitir la información requerida en los términos señalados en la Ley.

Conforme lo señala la parte actora en el libelo, mi representada esta instituida precisamente para proteger a los trabajadores y garantizar su derechos, por ello a través del proceso de determinación verifica la adecuada, oportuna y completa liquidación de aportes al Sistema de Protección Social, en cumplimiento a las previsiones del artículo 48 de la Constitución Nacional, la Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003 y demás normas concordantes y complementarias y también está facultada para imponer sanciones cuando el aportante no envía información dentro de los plazos otorgados para ello.

A continuación, procedo a pronunciarme frente a cada uno de los cargos planteados por **ASOCIACION DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES LABOR EMPRESARIAL**, como sigue:

**CARGO PRIMERO: EL SUBDIRECTOR DE DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES DE LA DIRECCIÓN DE PARAFISCALES Y EL DIRECTOR DE PARAFISCALES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP) NO TENÍAN COMPETENCIA PARA PROFERIR LOS ACTOS DEMANDADOS**

**Al respecto honorable Magistrada, se desestiman los argumentos expuestos por el demandante con fundamento en las siguientes consideraciones**

Las siguientes disposiciones legales, le confirieron plenas facultades a la UGPP para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de aportes con destino al Sistema de la Protección Social:

- Ley 1151 de 2007, artículo 156.
- Decreto Ley 169 de 2008, artículo 1°, literal b).
- Ley 1607 de 2012, artículo 178.
- Ley 1607 de 2012, artículo 179.
- Decreto 575 de 2013, artículo 21, numeral 10.
- Decreto 3033 de 2013, artículos 1° y 8°, compilados por el Decreto 1068 de 2015, en los artículos 2.12.1.1 y 2.12.1.8, respectivamente.
- Ley 1739 de 2014, artículo 50, que modificó el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.
- Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI.

Entre estas normas, podemos destacar los siguientes apartes en los que se puede observar la competencia conferida a la UGPP para solicitar información, imponer sanciones y pronunciarse sobre los recursos de reconsideración interpuestos:

- Para solicitar información:

**- Ley 1151 de 2007:**

**“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***

Recepción de correspondencia:  
Avenida Carrera 68 No 13-37  
(Bogotá, D.C.)

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423  
Línea fija en Bogotá: (1) 4926090  
Lunes a viernes de 6:00 am a 9:00 pm.



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

Centro de Atención al Ciudadano  
Centro Comercial Multiplaza  
Calle 19 A # 72 – 57  
Locales B-127 y B-128  
Lunes a Viernes 8:00 a.m. a 5:00 p.m.  
Sábados 9:00 a.m. a 1:00 p.m.

***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.*** (Resaltado por la Dirección).

**- Decreto 169 de 2008:**

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

(...)

***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.*** (Resaltado por la Dirección).

**- Decreto 575 de 2013:**

***“Artículo 21. Subdirección de Determinación de Obligaciones. Corresponde a la Subdirección de Determinación de Obligaciones desarrollar las siguientes funciones:***

(...)

***4. Solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social explicaciones sobre las inconsistencias detectadas en la información relativa a sus obligaciones con el Sistema.***

***5. Solicitar a los aportantes, afiliados o beneficiarios del sistema la presentación de los documentos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones.***

***6. Citar o requerir a los aportantes, afiliados y beneficiarios del sistema o a terceros, para que rindan informes o testimonios referidos al cumplimiento de las obligaciones de los primeros en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.*** (Resaltado por la Dirección).

(...)

**10. Proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de las obligaciones de acuerdo con la ley.** (En este numeral se otorga la competencia para proferir la liquidación oficial.)

- Para imponer sanciones:

- **Ley 1607 de 2012:**

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

- Para resolver recursos de reconsideración:

- **Decreto 575 de 2013:**

**“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 por la dirección).

Como se puede observar, las citadas normas desvirtúan totalmente lo alegado en el recurso respecto a que la UGPP no tiene las facultades que desplegó a lo largo del proceso de fiscalización, pues es evidente que puede solicitar documentos, imponer sanciones, proferir la liquidación oficial y resolver los recursos de reconsideración.

Ahora bien, el apoderado de empresa cuestiona precisamente que el Gobierno Nacional pudiera conferir a través de decreto, facultades y funciones al interior de la UGPP y que no hubiera sido el legislador quien realizara esta labor de forma específica.

Frente a esta objeción conviene remitirnos a lo explicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-447 de 1996, en la cual se precisa la manera como se fijan las competencias de los empleados públicos:

“En este orden de ideas, debe precisar la Corte que cuando el artículo 122 exige fijar las funciones de los empleos públicos, entre otros actos por medio de reglamentos, **no se está refiriendo exclusivamente a la ley que determina la estructura orgánica de la entidad pública, ni al manual general de funciones que expide el Presidente de la República, sino también al manual específico de funciones de cada entidad.**

**Restringir exegéticamente la interpretación de la citada norma constitucional para admitir que la asignación de funciones únicamente procede por medio de ley o decreto expedido por el Presidente de la República, sería desconocer que el legislador por muy acucioso que sea no puede llegar a regular esta materia con una minuciosidad y detalle tal para señalar en forma taxativa uno a uno los asuntos que compete cumplir a cada uno de los servidores del Estado, aspectos que necesariamente deben ser regulados por la misma administración. Además con ese criterio se atentaría contra los principios de eficacia, economía y celeridad que orientan la función administrativa, la cual se cumple mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (art. 209 C.N.); e iría contra toda lógica que los superiores jerárquicos no pudieran asignarle otras funciones inherentes a su cargo a los empleados de su dependencia, por no estar expresamente contenidas en una ley o decreto, lo que en últimas entraría la administración y, por ende, la eficaz prestación del servicio público.**

Lo que sí quiere dejar en claro la Corte es que la generalidad debe ser que las funciones de los distintos empleos públicos se encuentren detalladas o precisadas, en la forma más completa posible, en el manual específico de funciones de cada entidad y, la excepción la fijación de otras por parte de los superiores jerárquicos, para evitar abusos tanto de la administración como del mismo empleado.”

Como claramente lo dice la Corte es imposible que el legislador entre a regular en forma taxativa y detallada cada una de las funciones de los servidores públicos, pues su principal deber es conferir competencias a los entes u órganos del Estado creando un marco legal general dentro del cual pueda moverse la misma administración para poder regular en detalle, cada una de las competencias de sus funcionarios ya sea a través de un decreto o inclusive por medio del manual de funciones de la propia entidad. Todo esto en virtud de “...*los principios de eficacia, economía y celeridad que orientan la función administrativa...*” que son

Recepción de correspondencia:  
Avenida Carrera 68 No 13-37  
(Bogotá, D.C.)

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423  
Línea fija en Bogotá: (1) 4926090  
Lunes a viernes de 6:00 am a 9:00 pm.



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

Centro de Atención al Ciudadano  
Centro Comercial Multiplaza  
Calle 19 A # 72 – 57  
Locales B-127 y B-128  
Lunes a Viernes 8:00 a.m. a 5:00 p.m.  
Sábados 9:00 a.m. a 1:00 p.m.

salvaguardados mediante la “...descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones...”.

Por lo anterior es un total desacierto pretender que la UGPP y en especial, los funcionarios al interior de ella, no tiene competencias para desplegar todas las actividades necesarias para adelantar los procesos de fiscalización, cuando es evidente que es todo lo contrario ya que en virtud de la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, se han expedido no solamente normas, sino también, decretos y resoluciones y demás normas así como actos administrativos que han entrado a regular de forma específica y detallada, cada una de las competencias que tienen los funcionarios y dependencias de esta Unidad.

Por esta razón, no es posible decretar la nulidad de la liquidación oficial toda vez que la UGPP, en cabeza de la Subdirección de Determinación de Obligaciones y esta Dirección, cuentan con plenas facultades para expedir los actos administrativos tendientes a determinar obligaciones y resolver recursos de reconsideración.

**CARGO SEGUNDO: FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LA UGPP EN APLICACIÓN DE REVISIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EN EXPEDICIÓN DE LIQUIDACIONES PARCIALES CADA SEIS MESES - OMISIÓN EN EL DECRETO 3033 DE 2013 ARTÍCULO 5 - TIEMPOS MUERTOS DE LA UGPP NO PUEDEN GENERAR UNA MAYOR SANCIÓN A LA EMPRESA FISCALIZADA.**

**Al respecto honorable Magistrada, se desestiman los argumentos expuestos por el demandante con fundamento en las siguientes consideraciones**

Mi representada basa sus actuaciones en la especial observancia del debido proceso que hoy refuta el demandante, por lo que esta Dirección considera necesario mencionar que todas las actuaciones que lleva a cabo la UGPP, se encuentran sometidas a un procedimiento claro y expreso, el cual se encuentra establecido en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, el cual fue modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

Ahora bien, frente al principio “in dubio pro disciplinado” que invoca el demandante este Despacho se permite hacer una precisión respecto a este principio, el cual es de aplicación en procesos disciplinarios regulados por la Ley 1952 de 2019, si bien es cierto que está ligado con el principio de duda razonable, también tiene relación con el principio de “in dubio pro administrado”, aplicable para este caso, por lo que vale la pena traer lo conceptuado al respecto por el Honorable Consejo de Estado<sup>8</sup> respecto a este principio:

<sup>8</sup> Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C Sentencia del 22 de octubre de 2012, C.P. Dr. Enrique Gil Botero Rad. 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738)

*“La presunción de inocencia va acompañada de otra garantía: “el in dubio pro administrado”, toda vez que si el Estado no cumple con la carga probatoria que le corresponde y existen dudas razonables respecto de la responsabilidad de quien está siendo objeto de investigación, la única respuesta posible es la exoneración.*

*No obstante lo anterior, es indispensable señalar que los principios de presunción de inocencia y de “in dubio pro administrado”, admiten modulaciones en derecho administrativo sancionatorio que incluso podría conducir a su no aplicación, es decir procedimientos administrativos sancionatorios en los que se parte de la regla inversa: se presume la culpabilidad, de forma tal que la carga de la prueba se desplaza al presunto infractor y para que éste no sea declarado responsable debe demostrar durante la actuación administrativa que actuó diligentemente o que el acaecimiento de los hechos se dio por una causa extraña (fuerza mayor, caso fortuito o intervención de un tercero). No se trata de un régimen de responsabilidad objetiva sino de una reasignación de la carga probatoria, la responsabilidad sigue siendo subjetiva porque como se desprende de lo afirmado existe la posibilidad de exoneración comprobando un comportamiento ajustado al deber objetivo de cuidado”*

(Negrilla fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior y lo obrante en el expediente, está demostrado que la aportante **ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES LABOR EMPRESARIAL, con NIT. 900.037.182** por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido la información requerida por esta Unidad a través del requerimiento de información No. 20146200604471 del 11 de marzo 2014, conducta prevista en el numeral 3º del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, constituyéndose en hecho sancionable, por lo que no es procedente aplicar el principio del in dubio pro disciplinado ni el de in dubio pro administrado en este proceso administrativo sancionatorio.

Ahora bien, es de aclarar que la intención de esta Unidad nunca ha sido generar al aportante una situación más gravosa, sino por el contrario en aras de preservar el debido proceso como el principio de contradicción, le ha garantizado su derecho a la defensa, mediante el cual el fiscalizado pudo emplear todos los medios legítimos y adecuados para ser oído, concediéndole en el Pliego de Cargos No RPC-2017-00277 del 31 de octubre de 2017 el plazo de tres meses para dar respuesta al mismo y ejercer su derecho de defensa conforme lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, el cual fue notificado por correo certificado el 19 de julio de 2018.

Así mismo, la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales en la Resolución Sancionatoria No. RDO-2018-01981 del 18 de junio de 2018 proferida a **ASOCIACION DE TRABAJADORES INDEPENDIENTES LABOR EMPRESARIAL**, por suministrar en forma incompleta la información requerida, indicó en el numeral cuarto de la parte resolutive que contra dicha resolución

procedía el recurso de reconsideración, el cual ejerció el aportante y es objeto de estudio en el presente acto administrativo.

Por lo anterior, no es de acogida la afirmación hecha por el demandante de que en el caso en concreto se vulneró el debido proceso, ya que se puede observar el cumplimiento de todas y cada una de las etapas dispuestas en los artículos 178, 179 y 180 de la Ley 1607 de 2007, que establecen el procedimiento sancionatorio de las contribuciones parafiscales, y dio aplicación a las normas que rigen el proceso de notificación de los actos administrativos proferidos, concediendo los términos procesales, para que el aportante ejerciera el derecho de defensa y contradicción, por ende tuvo la oportunidad de controvertir las glosas de la Administración al respecto, en consecuencia resulta incoherente e incomprensible el cargo formulado por la impugnante, pues de principio a fin es palmario que esta Unidad actuó acatando la normatividad legal vigente, respetando de esta manera tanto las *garantías mínimas previas*, como las *posteriores* del debido proceso administrativo, que comprende los derechos de legalidad y de defensa, por lo que su argumento en este punto no tiene vocación de prosperar.

Con relación al argumento planteado de que la Unidad en el presente caso durante 863 días no se emitieron las cinco (5) liquidaciones parciales sanción, es de recordar que los aportes parafiscales de la protección social cuentan con una *norma especial que regula de forma específica el mismo, siendo esta la Ley 1607 de 2012, en sus artículos 178, 179 y 180*, en especial el párrafo 2° del artículo 178, así:

**“ARTÍCULO 178. COMPETENCIA PARA LA DETERMINACIÓN Y EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. (...)**

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

De otra parte, el citado artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, determinó al respecto:

**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**

Recepción de correspondencia:  
Avenida Carrera 68 No 13-37  
(Bogotá, D.C.)

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423  
Línea fija en Bogotá: (1) 4926090  
Lunes a viernes de 6:00 am a 9:00 pm.



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

Centro de Atención al Ciudadano  
Centro Comercial Multiplaza  
Calle 19 A # 72 – 57  
Locales B-127 y B-128  
Lunes a Viernes 8:00 a.m. a 5:00 p.m.  
Sábados 9:00 a.m. a 1:00 p.m.

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

Conforme a lo anterior, esta Unidad Administrativa cuenta con cinco (5) años 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, para adelantar las acciones de fiscalización y sancionatorias.

De otra parte, la Corte Constitucional en Sentencia C-160 de 29 de abril de 1998, al estudiar la exequibilidad del artículo 651 del Estatuto Tributario Nacional, que regula sanción por no envío de información, indicó lo siguiente sobre la facilidad que tienen los administrados de suministrar la información requerida por las autoridades tributarias:

**“Como puede observarse, la información que puede solicitar la administración corresponde a datos objetivos, de los que tiene pleno conocimiento la persona o entidad a quien se le solicita, y que se generan como consecuencia del giro normal de sus actividades, lo que les facilita suministrar lo requerido, en el tiempo y en la forma que señale la administración. Por tanto, no puede considerarse que sea ésta una carga desproporcionada o injustificada, impuesta al administrado.**

(...)

*Por esta razón, de la manera como se cumpla este deber de informar, depende, en gran medida, que el Estado pueda detectar una de las conductas que más afecta sus finanzas y, por ende, el cumplimiento efectivo de sus funciones: la evasión.”*  
(Resaltado por la Dirección).

No puede entonces considerarse como una carga desproporcionada o injustificada impuesta al aportante, en la medida en que el requerimiento de información expuso de forma concreta en cada punto la información y la forma en que debía ser remitida, por tanto depende del fiscalizado atender en términos y en la forma debida los requerimientos de información, emitidos por las entidades administrativas.

Es de aclarar entonces, que la sanción a imponer dependerá únicamente del número de días que la empresa demore en dar respuesta a lo solicitado por la administración, razón por la cual este Despacho no acoge el argumento propuesto.

Respecto de la expedición de las liquidaciones parciales sanción de las que manifiesta su inconformidad, estas se encuentran establecidas en el *artículo 5 del Decreto No. 3033 de 2013*, así:

**ARTÍCULO 5o. DEL PROCEDIMIENTO PARA LA LIQUIDACIÓN Y COBRO POR NO SUMINISTRO DE INFORMACIÓN.** <Artículo compilado en el artículo 2.12.1.5

Recepción de correspondencia:  
Avenida Carrera 68 No 13-37  
(Bogotá, D.C.)

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423  
Línea fija en Bogotá: (1) 4926090  
Lunes a viernes de 6:00 am a 9:00 pm.



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

Centro de Atención al Ciudadano  
Centro Comercial Multiplaza  
Calle 19 A # 72 – 57  
Locales B-127 y B-128  
Lunes a Viernes 8:00 a.m. a 5:00 p.m.  
Sábados 9:00 a.m. a 1:00 p.m.



*del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1 del mismo Decreto 1068 de 2015>*

*La sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información, prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, se contabilizará desde el día siguiente a la finalización del término otorgado para dar respuesta al requerimiento de información o pruebas, hasta la fecha en que se entregue la información requerida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).*

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

Es pertinente mencionar que la liquidación parcial es una actuación previa a la expedición del pliego de cargos, por la cual se informa el monto parcial de la sanción por no envío de información, generada desde la fecha de vencimiento hasta la fecha de expedición de la liquidación parcial, con el objetivo de que el aportante verifique si entregó la información completa y oportunamente, si no la ha suministrado o la entregó parcialmente, debe completarla para evitar que la sanción se incremente. La Unidad puede expedir cada 6 meses una nueva liquidación parcial hasta que se entregue la información y emitir un Pliego de Cargos.

Es necesario tener en cuenta que al igual que el pliego de cargos, la liquidación parcial es solo uno de los tantos actos de trámite que pueden presentarse durante el proceso sancionatorio, siendo susceptible de ser modificada una vez se profiera el acto definitivo, esto es, la resolución sancionatoria.

Así las cosas, al evidenciarse el no envío de la información y posteriormente, el envío de la información incompleta solicitada al aportante mediante el Requerimiento de Información radicado No. 20146201833181 del 13 de mayo de 2014, se generaron por parte de esta Unidad unas Liquidaciones Parciales Sanción en las cuales siempre se calculó la mora en la entrega de información a partir del día siguiente a la finalización del término otorgado para dar respuesta al requerimiento de información hasta la fecha de expedición de cada uno de estos oficios, advirtiendo al aportante que se encontraba incurso en la conducta sancionable por no envío de información requerida por la administración.

De lo expuesto se concluye que mientras la expedición de la liquidación parcial sanción se constituye en una actuación facultativa de la administración, el deber del aportante era suministrar la información en los términos establecidos en el requerimiento de información dentro del plazo otorgado, independientemente de que se profiriesen o no las Liquidaciones Parciales, siendo que el fin último del

Recepción de correspondencia:  
Avenida Carrera 68 No 13-37  
(Bogotá, D.C.)

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423  
Línea fija en Bogotá: (1) 4926090  
Lunes a viernes de 6:00 am a 9:00 pm.



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

Centro de Atención al Ciudadano  
Centro Comercial Multiplaza  
Calle 19 A # 72 – 57  
Locales B-127 y B-128  
Lunes a Viernes 8:00 a.m. a 5:00 p.m.  
Sábados 9:00 a.m. a 1:00 p.m.

proceso de fiscalización no es sancionar al fiscalizado, sino recaudar la información necesaria para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de la Protección Social dentro de los términos pertinentes, por tanto la sanción no se fundamenta en las señaladas Liquidaciones Parciales, sino en el incumplimiento legal de aportar a tiempo la información solicitada por medio del requerimiento de información.

En este punto, es importante anotar que se procuró la entrega de la información a través de la comunicación formal liquidación parcial de sanción, sin resultado favorable, acción que concluyó con un proceso administrativo sancionatorio por el no suministro de la información en el plazo establecido para ello, de conformidad con lo establecido en el numeral 3º del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016.

**CARGO TERCERO Y QUINTO PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD DE LA SANCIÓN APLICA EN LA REFORMA TRIBUTARIA DE LA LEY 1607 DE 2012 - NO EXISTE JUICIO DE REPROCHE A LA EMPRESA SUJETO DE SANCIÓN. - IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY - LA SUBDIRECCIÓN DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES IMPUTA UNA CONDUCTA INEXISTENTE EN LA LEY 1607 DE 2012 - FALTA DECLARIDAD DE LA CONDUCTA OBJETO DE REPROCHE - FALTA DE MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO - VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

**Al respecto honorable Magistrada, se desestiman los argumentos expuestos por el demandante con fundamento en las siguientes consideraciones**

La conducta de no entrega de información dentro el término legal en que incurrió el aportante, tal como quedó probado en líneas anteriores, 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.

Sobre este tema, el Consejo de Estado en providencia del 29 de mayo de 2014<sup>9</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***

<sup>9</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.

**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, 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 (...).**

En el presente asunto, tenemos que los artículos 179 y 180 de la Ley 1607 de 2012, regulan el primer presupuesto analizado en la citada sentencia, esto es, la no entrega o entrega tardía de la información.

Ahora bien, respecto de la proporcionalidad de la sanción, es necesario advertir que el numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, no ordena graduar de manera

alguna este tipo de conductas, es decir, no resulta procedente la graduación de la imposición de la sanción como lo pretende la demandante, siendo que en estricto apego al principio de legalidad, corresponde imponer el monto determinado por el legislador para tal efecto.

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

Es preciso señalar que es la ley y no el funcionario la que determina la suma que debe ser cancelada por el aportante a título de sanción, y la entidad limitó su actuación a servir de medio para determinar correcta y oportunamente el valor a ser pagado al Estado, absteniéndose de hacer interpretaciones o cálculos diferentes a los resultantes de aplicar la ley

La forma para determinar el monto de la sanción no atiende a criterios subjetivos, y la norma no establece criterio alguno de graduación de la sanción por lo que en estricto apego al principio de legalidad, corresponde imponer el monto determinado por el legislador para tal efecto.

Por último, es menester recordar que la actuación sancionatoria que aquí se estudia es independiente de la actuación encaminada a verificar la completa, adecuada y oportuna liquidación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social a cargo del aportante. Por un lado la primera busca establecer si el aportante incurrió en la conducta de extemporaneidad en el envío de información necesaria para el proceso de fiscalización, mientras que la segunda busca determinar si el aportante incurrió en omisión, mora e inexactitud en la liquidación y pago de los aportes, siendo la primera una actuación sancionatoria y la segunda una de determinación de obligaciones, son dos cuerdas procesales que van caminando conjuntamente pero son independientes.

De ahí que los actos administrativos que emite mi representada tanto en la etapa preparatoria como definitiva son totalmente independientes y distintos, por un lado, la sanción que aquí se estudia deriva de un pliego de cargos formulado por la presunta comisión de la conducta sancionable de no entrega de información dentro del plazo otorgado para ello, mientras que en el otro extremo encontramos la liquidación oficial que deriva de un Requerimiento para Declarar y/o Corregir donde

Recepción de correspondencia:  
Avenida Carrera 68 No 13-37  
(Bogotá, D.C.)

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423  
Línea fija en Bogotá: (1) 4926090  
Lunes a viernes de 6:00 am a 9:00 pm.



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

Centro de Atención al Ciudadano  
Centro Comercial Multiplaza  
Calle 19 A # 72 – 57  
Locales B-127 y B-128  
Lunes a Viernes 8:00 a.m. a 5:00 p.m.  
Sábados 9:00 a.m. a 1:00 p.m.

se proponen deudas a favor del Sistema bajo las conductas de omisión, mora y/o inexactitud en la liquidación y pago de aportes.

**CARGO CUARTO: FALSA MOTIVACIÓN DEL PLIEGO DE CARGOS - LA UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DEBE ACOGERSE A LA NORMA GENERAL LEY 4 DE 1913.**

**Al respecto honorable Magistrada, se desestiman los argumentos expuestos por el demandante con fundamento en las siguientes consideraciones**

Se informa que para el conteo de términos en meses se dio aplicación a lo señalado en el artículo 62 de la Ley 4 de 1913 que señala:

*En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil. (subrayado fuera de texto)*

En consecuencia, al haberse notificado el pliego de cargos, el término con el que disponía la aportante para responderlo fenecía de 3 meses, así las cosas al observar que el día de vencimiento del término para responder el pliego de cargos, si n que se allegara respuesta, motivo por el cual se expidió la resolución sancionatoria.

Es preciso resaltar que esta Unidad basa sus actuaciones en la especial observancia del debido proceso que hoy refuta el demandante, por lo que esta Dirección considera necesario mencionar que todas las actuaciones que lleva a cabo la UGPP, se encuentran sometidas a un procedimiento claro y expreso, el cual se encuentra establecido en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, el cual fue modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

**CARGO SEXTO: INOBSERVANCIA A LOS PRINCIPIOS SANCIONATORIOS DESCRITOS EN EL ARTÍCULO LO 197 DE LA LEY 1607 DE 2012**

**Al respecto honorable Magistrada, se desestiman los argumentos expuestos por el demandante con fundamento en las siguientes consideraciones**

En virtud del principio de legalidad y debido proceso, la Subdirección de Determinación de Obligaciones adelantó el proceso de fiscalización teniendo en cuenta para tal fin, lo previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012:

Recepción de correspondencia:  
Avenida Carrera 68 No 13-37  
(Bogotá, D.C.)

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423  
Línea fija en Bogotá: (1) 4926090  
Lunes a viernes de 6:00 am a 9:00 pm.



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

Centro de Atención al Ciudadano  
Centro Comercial Multiplaza  
Calle 19 A # 72 – 57  
Locales B-127 y B-128  
Lunes a Viernes 8:00 a.m. a 5:00 p.m.  
Sábados 9:00 a.m. a 1:00 p.m.

“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.

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

Si bien el impugnante pretende hacer ver como una irregularidad el que se hubiera citado como fundamento de la presente investigación, contrario, en aras de preservar el debido proceso como el principio de contradicción, se le ha garantizado su derecho a la defensa, mediante el cual el fiscalizado pudo emplear todos los medios legítimos y adecuados para ser oído, así mismo los actos administrativos están más que argumentados y motivados aplicando todos los principios tributarios citados por el demandante.

Por lo anteriormente expuesto resulta improcedente acceder a las pretensiones planteadas por el impugnante en este motivo de inconformidad ya que en el presente asunto no operó el fenómeno de la caducidad sobre la vigencia fiscalizada.

#### IV. PETICIÓN

**PRIMERO:** Sírvase honorable Magistrada reconocerme personería jurídica para actuar como apoderada judicial de la UGPP, en este proceso.

**SEGUNDO:** Solicito respetuosamente se **NIEGUEN** en su integridad las súplicas de la demanda confirmando la legalidad de los actos acusados, por encontrarse ajustados plenamente al ordenamiento jurídico y a los supuestos fácticos que le sirvieron de causa; sin que haya sido posible la demostración del quiebre de la presunción de legalidad con la que fueron expedidos, ante la infundada formulación de los cargos contenidos en la demanda y la insuficiente carga probatoria para accederse al restablecimiento del derecho proclamado.

Recepción de correspondencia:  
Avenida Carrera 68 No 13-37  
(Bogotá, D.C.)

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423  
Línea fija en Bogotá: (1) 4926090  
Lunes a viernes de 6:00 am a 9:00 pm.



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda

Centro de Atención al Ciudadano  
Centro Comercial Multiplaza  
Calle 19 A # 72 – 57  
Locales B-127 y B-128  
Lunes a Viernes 8:00 a.m. a 5:00 p.m.  
Sábados 9:00 a.m. a 1:00 p.m.



**TERCERO:** Solicito que se sirva condenar en costas a la sociedad actora, por resultar demostrado que la UGPP, actuó dentro de la normatividad constitucional y legal existente.

## V. ANEXOS

1. Medio magnético contentivo del expediente administrativo que contiene 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.
2. Soportes de legitimidad para actuar.

## VI. NOTIFICACIONES

La 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). Teléfono: 4237300 EXT. 1118

De la Honorable Magistrada,

Atentamente,

**LUISA FERNANDA HERNANDEZ DEVIA**

CC. No. 1018435078 de Bogotá D.C.

T. P. No. 285. 552 del Consejo Superior de la J.

Correo Electrónico: [lhernandezd@ugpp.gov.co](mailto:lhernandezd@ugpp.gov.co)

Recepción de correspondencia:  
Avenida Carrera 68 No 13-37  
(Bogotá, D.C.)

Centro de Atención al Ciudadano  
Centro Comercial Multiplaza  
Calle 19 A # 72 – 57  
Locales B-127 y B-128  
Lunes a Viernes 8:00 a.m. a 5:00 p.m.  
Sábados 9:00 a.m. a 1:00 p.m.

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423  
Línea fija en Bogotá: (1) 4926090  
Lunes a viernes de 6:00 am a 9:00 pm.



El emprendimiento  
es de todos

Minhacienda