

Bogotá D.C., 16 de December de 2021

Honorable Juez

Dra. LILIA APARICIO MILLAN

JUZGADO 41 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTA

BOGOTA – D.C

correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co.

REFERENCIA: CONTESTACIÓN REFORMA A LA DEMANDA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: TECNINTEGRAL S.A.S
DEMANDADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
PENSIONAL Y DE PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.
RADICACIÓN: 11001 33 37 041 2021 00194 00

Radicado: 2021110003637511



LUISA FERNANDA HERNANDEZ DEVIA, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.052.383.580 de Duitama, y Tarjeta Profesional de Abogada No. 202.520 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**, en su calidad de **Subdirector General 040 - 24** de la Subdirección Jurídica de Parafiscales de la Dirección Jurídica de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP**, conforme con las Resoluciones 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, por medio del presente escrito procedo a contestar el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, formulada por la **Dr., JUAN CAMILO PÉREZ DÍAZ**, en calidad de apoderado judicial de la sociedad **TECNINTEGRAL S.A.S**, con **NIT 860.350.922**, de conformidad con el artículo 175 del C.P.A.C.A con fundamento en lo siguiente:

I. FORMULACIÓN EXCEPCIÓNES PREVIAS

Al considerar Señora Juez, que existen presupuestos que condicionan la admisibilidad de la relación jurídica procesal, procedo a presentar y argumentar la siguiente excepción previa por ineptitud de la demanda ante la falta de requisitos formales consagrada en el numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso, por las siguientes razones:

1. INEPTITUD DE LA DEMANDA POR FALTA DE REQUISITOS FORMALES, REFORMA DE LA DEMANDA MODIFICA PUNTOS NO PREVISTOS EN LA NORMA – ARTÍCULO 173 DEL C. A. P. C. C.,

El numeral 2 del artículo 173 del C.P.A.C.A., dispone:

Reforma de la demanda. El demandante podrá adicionar, aclarar o modificar la demanda, por una sola vez, conforme a las siguientes reglas:

1. (...)
2. La reforma de la demanda podrá referirse a las **partes, las pretensiones, los hechos en que estas se fundamentan o a las pruebas.** (Subrayado y negrilla es propio)
3. (...)

No obstante lo anterior, la parte actora en la reforma de la demanda está ampliando el concepto de violación de lo ya planteado en el escrito inicial, siendo que esta posibilidad se encuentra limitada sólo para poder modificar la demanda en cuanto a las partes (demandante y/o demandada), pretensiones, hechos o pruebas en las cuales funda las pretensiones.

Con la reforma de la demanda plantea:

Como apoderado de la parte demandante dentro del proceso de la referencia, dentro de la oportunidad prevista en el artículo 173 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, manifiesto al Despacho que reformo la demanda formulada contra la U.A.E. DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, en los siguientes puntos, y como se señala en el siguiente texto integrado: (i) incluir dos grupos de pretensiones, teniendo en cuenta nuevos hechos presentados como consecuencia de la expedición de la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho identificada con radicación No. 11001333704020180034000; (ii) adicionar algunos hechos en el numeral 26; (iii) incluir dos conceptos de la violación relacionados con la cosa juzgada y la figura del decaimiento de los actos administrativos, y (iv) adicionar algunas pruebas documentales y solicitar la práctica de una prueba testimonial adicional y la remisión de unos documentos provenientes del Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C.

Nótese como esta ampliando la argumentación en estos dos cargos(COSA JUZGADA Y FIGURA DE DECAIMIENTO), frente a lo planteado en la demanda principal lo cual no está permitido por la Ley, toda vez que atenta contra el debido proceso y demás garantías de mi defendida.

Permitir que se adicione el concepto de violación, es ir más allá de lo permitido por el artículo 173 del CPACA., el cual es restrictivo y claro en señalar que se puede adicionar, aclarar o modificar respecto de la demanda inicial además que establece las reglas para la reforma de la misma; lo que no esté allí debió ser plasmado en forma clara, concreta y eficaz dentro del escrito introductorio cumpliendo con las formalidades del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011.

El principio garantista y del debido proceso, debe ser aplicado para ambas partes, el deber de analizar en forma global la situación puesta en consideración como medio de control judicial ante el Juez natural no puede servir como razón para ampliar las oportunidades procesales previstas en la Ley y así complementar la tesis propuesta incluyendo aspectos no incorporados en el

escrito inicial, sería equivalente a ampliar los términos de caducidad de la acción lo cual es abiertamente contrario a derecho.

La presente excepción se propone de conformidad con lo dispuesto en el inciso 2 del numeral 3ro del artículo 101 del Código General del Proceso, toda vez que la misma tiene su origen en la reforma de la demanda, por lo cual solicito a su H., despacho dar el trámite correspondiente y en consecuencia excluir estas adiciones del estudio y fallo del medio de control de nulidad incoado.

FRENTE AL NUEVO MATERIAL PROBATORIO QUE SE APORTA CON LA REFORMA DE LA DEMANDA.

Con la reforma de la demanda la parte actora, adjunta y solicita:

FRENTE AL NUEVO MATERIAL PROBATORIO QUE SE APORTA CON LA REFORMA DE LA DEMANDA.

Con la reforma de la demanda la parte actora, adjunta:

2. **Documentales:** Se aportan con este escrito de reforma los siguientes documentos:
 - 2.1. Comunicación de fecha 22 de marzo de 2017 con radicación No. 20178992475961.
 - 2.2. Solicitud de beneficio de reducción de la sanción por no envío de información con radicación No. 201750051980742.
 - 2.3. Comprobante de la sanción reducida por no entrega de información.
 - 2.4. Resolución No. RDO-M-210 del 20 de febrero de 2018 de la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP.
 - 2.5. Recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución No. RDO-M-210 del 20 de febrero de 2018 de la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP.
 - 2.6. Resolución No. RDO-M-443 del 4 de mayo de 2018 de la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP.
 - 2.7. Resolución No. RDC-322 del 22 de junio de 2018 de la Dirección de Parafiscales de la UGPP.
 - 2.8. Sentencia de primera instancia proferida dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación No. 11001333704020180034000.
 - 2.9. Sentencia de segunda instancia proferida dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación No. 11001333704020180034001.
 - 2.10. Auto de fecha 24 de agosto de 2021 del Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. – Sección Cuarta.

- 2.11. Constancia del estado de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho No. 11001333704020180034000(1) en primera y segunda instancia.
- 2.12. Solicitud de suspensión de cobro por prejudicialidad.
- 2.13. Solicitud de decaimiento de los actos administrativos.
- 2.14. Solicitud realizada al Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. – Sección Cuarta.
- 2.15. Expediente administrativo de la UGPP.

4. Testimoniales:

Solicito se decrete las siguientes pruebas testimoniales:

4.1. **Claudia Yaneth Guamanga Valderrama**, quien es mayor de edad y se encuentra domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía No. 30.506.837, y que puede ser notificada en la Carrera 81 No. 65A – 45 Sur (Bosa Jiménez de Quezada) de la ciudad de Bogotá D.C. y/o en la cuenta de correo electrónico nicolas.mcallister@tecnintegral.com. A la testigo la interrogaré sobre los hechos de esta demanda y especialmente, los siguientes hechos: (i) los requerimientos de información realizados por la UGPP a Tecnintegral; (ii) sus respuestas por parte de Tecnintegral; (iii) las liquidaciones parciales de sanciones; (iv) el Pliego de Cargos; (v) el proceso sancionatorio; (vi) los descargos, recursos y pruebas presentados por Tecnintegral, y (vii) las respuestas dadas por la UGPP.

4.2. **Juan Sebastian Segura Tinoco**, quien es mayor de edad y se encuentra domiciliado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.126.904.837, y que puede ser notificado en la Carrera 81 No. 65A – 45 Sur (Bosa Jiménez de Quezada) de la ciudad de Bogotá D.C. y/o en la cuenta de correo electrónico nicolas.mcallister@tecnintegral.com. Al testigo la interrogaré sobre los hechos de esta demanda y especialmente, los siguientes hechos: (i) los requerimientos de información

realizados por la UGPP a Tecnintegral; (ii) sus respuestas por parte de Tecnintegral; (iii) las liquidaciones parciales de sanciones; (iv) el Pliego de Cargos; (v) el proceso sancionatorio; (vi) los descargos, recursos y pruebas presentados por Tecnintegral, (vii) las respuestas dadas por la UGPP y (viii) la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada en búsqueda del reconocimiento del beneficio previsto en el artículo 319 de la Ley 1819 de 2016.

Oficios:

- 5.1. Solicito atentamente que se oficie a la UGPP en la Avenida Carrera 68 No. 13 – 37 en la ciudad de Bogotá D.C., a efectos de que remita con destino a este proceso copia auténtica de todos los documentos y antecedentes que dieron lugar a la expedición de los actos administrativos acusados de ilegalidad, y de la constancia de ejecutoria de la Resolución No. RDO-2019-03596 del 28 de octubre de 2019 proferida por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP y de la Resolución No. RDC-2021-00301 del 24 de marzo de 2021 proferida por la Dirección de Parafiscales de la UGPP, junto con los antecedentes administrativos que dieron lugar a su expedición incluyendo, pero sin limitarse al requerimiento de información y sus respuestas y todos los documentos aportados del procedimiento de determinación de obligaciones identificado con el expediente No. 20151520058005760 (antes 10544S).
- 5.2. Asimismo, solicito atentamente que se oficie al Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. – Sección Cuarta en la Carrera 57 No. 43 – 91 en la ciudad de Bogotá D.C. y/o la cuenta de correo electrónico admin40bt@cendoj.ramajudicial.gov.co, a efectos de que remita con destino a este proceso copia auténtica de todas las piezas del expediente de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho identificada con la radicación 11001333704020180034000, y de la copia auténtica de las sentencias de primera y segunda instancia junto con la constancia de ejecutoria.



Ahora, luego de conocidas las razones que llevaron a mi defendida a establecer los ajustes determinados en los actos demandados y atendida en forma oportuna la contestación de la demanda con los argumentos allí expuestos, es con base en lo dicho que la parte actora reestructura parte de la demanda e incluye ahora sí las pruebas echadas de menos desde que venció el termino para dar respuesta al requerimiento de información.

Basta con remitirnos a la respuesta a los cargos tres y cuatro de la demanda inicial, lo que allí se expone resulta ahora debatible con las pruebas echadas de menos a lo largo de todo un proceso de determinación y que se allegan por fin con la reforma a la demanda.

Conforme con lo anterior, es claro que el Juez Administrativo le compete examinar, primero, si está probada la causal de fuerza mayor o caso fortuito que desvirtuara el indicio en contra del contribuyente. Y sólo si está probada dicha causal, el Juez puede examinar la prueba traída por el contribuyente y determinar si está demostrado, según el caso, la procedencia del costo, la deducción, el descuento o el pasivo que desconoció la administración tributaria, es decir, si no se comprueba que dichas pruebas no se aportaron en vía administrativa porque ocurrió una causal de fuerza mayor o caso fortuito, el Juez no puede valorar la prueba que traiga el contribuyente al proceso judicial, como ocurre en el presente caso, pues eso desconocería el principio de lealtad procesal y el artículo 781 del Estatuto Tributario Nacional, pues no se trata de traer pruebas que nunca se adujeron en sede administrativa ni de perfeccionar las que por negligencia del aportante no se aportaron en vía administrativa, escudándola en una aparente libertad probatoria, pues, es evidente el desconocimiento del principio de lealtad procesal, que debe rodear la actuación de las partes en el proceso como también el debido proceso en este caso de la Unidad.

Conforme todo lo expuesto, ratifico la petición contenida en la contestación a la demanda principal en el sentido de que 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.

Finalmente, me opongo a la prueba testimonial, ya que conforme al artículo 752 del Estatuto Tributario, preceptúa que los testimonios son inadmisibles para demostrar hechos que de acuerdo con normas generales o especiales no sean susceptibles de probarse por dicho medio, ni para establecer situaciones que por su naturaleza suponen la existencia de documentos o registros escritos, por cuanto la misma norma especial aplicable para el caso en concreto prevé la inadmisibilidad del mismo por existir documentos sobre los hechos materia de litigio, y ser de esta manera como ya se dijo una prueba innecesaria, inconducente e impertinente. Por lo anterior, señor Juez, no resulta procedente el decreto y practica de esta prueba solicitada por la parte actora, súplica que debe ser despachada de manera desfavorable.

II. A LAS PRETENSIONES

Conforme a las consideraciones de orden factico y jurídico que se expondrán en la presente contestación, en forma respetuosa manifiesto a su H., Despacho que la Unidad Administrativa



Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, que en adelante denominaré: “**LA UNIDAD**”, se **OPONE** a todas y cada una de las declaraciones y pretensiones primarias y secundarias, formuladas en la reforma de demanda, esto es:

***Primera Pretensión:** Que se declare que, las sentencias de primera y segunda instancia de fechas 29 de noviembre de 2019 y 23 de julio de 2021 proferidas por el Juzgado 40 Administrativo del Circuito de Bogotá D.C. – Sección Cuarta y la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la Demandante contra la entidad demandada identificada con radicación No. 11001333704020180034000 hicieron tránsito a cosa juzgada frente al hecho sancionado mediante las Resoluciones RDO-2019-03596 del 28 de octubre de 2019 y RDC-2021-00301 del 24 de marzo de 2021, expedidas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP y la Dirección de Parafiscales de la UGPP, respectivamente.*

Es pertinente señalar que según el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, dentro del proceso de determinación de obligaciones parafiscales, la Unidad tiene a cargo por una parte el proceso sancionatorio por no suministro de información y por otro, el proceso de determinación en estricto sentido, como se observa a continuación:

“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”.

De acuerdo con la norma en cita, la determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales comprende dos trámites:

Proceso de Determinación de obligaciones	Proceso sancionatorio por no suministro de información
Requerimiento de Información	
Requerimiento para declarar y/o corregir	Pliego de Cargos

Centro de Atención al Ciudadano:
Calle 19ª No. 72-57 Locales B-127 y B-128
Horario de Atención: lunes a viernes 7:00 am - 4:00 pm, Jornada continua.
Bogotá D.C.

Dirección de correspondencia: Av. Carrera 68 No. 13 - 37 Bogotá D.C.
Código postal: 110931



El emprendimiento es de todos

Minhacienda

Liquidación Oficial	Resolución Sanción
Recurso de Reconsideración	

Así las cosas, debe aclararse a la parte recurrente que los actos que se deben tramitar de forma independiente son (i) Liquidación Oficial que se profiere en virtud del proceso de determinación de obligaciones y (ii) la Resolución sanción que se expide en los procesos sancionatorios por no suministro de información.

Ahora el acto liquidatario no solo comprende la determinación de los ajustes por la conducta de omisión, inexactitud y mora, sino también la imposición de las sanciones definidas por el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, que son diferentes a las derivadas del ya señalado proceso sancionatorio.

Para el caso en concreto, debemos señalar que la Entidad profirió la Resolución que contenía la Resolución Sanción dentro del proceso sancionatorio adelantado a **TECNINTEGRAL**, por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido para ello, diferente al proceso de la reducción de sanción por no envío de información de que trata el numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012

En conclusión, se reitera que la sanción proferida por esta Unidad a **TECNINTEGRAL**, a través de la **Resolución Sanción No. RDO-2019-03596 del 28 de octubre de 2019** es por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido para ello y la Resolución RDO-M-210 del 20 de febrero de 2018 – reducción de sanción por no envío de información.

Se debe precisar que el fallo mencionado por el apoderado no exonera a la parte demanda de la sanción por no entrega de información, basta solo leer la resolución de la sentencia para mostrar la declaratoria de las Resoluciones de reducción de sanción por no envío de información, esto quiere decir acceder al de un BENEFICIO TRIBUTARIO.

FALLA

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de las Resoluciones: Núm. RDO-M-210 del 20 de febrero de 2018, que negó al demandante el beneficio de reducción de la sanción por no envío de información, contemplada en el artículo 319 de la Ley 1819 de 2016; RDO-M-443 del 05 de mayo de 2018, que resolvió el recurso de reposición y RDC-322 del 22 de junio de 2018, que desató el recurso de apelación.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **ORDENAR** a la UGPP reconocer a la empresa **TECNINTEGRAL SAS** el beneficio tributario de reducción de la sanción por no envío de información consagrado en el artículo 319 de la Ley 1819 de 2016, conforme a la parte considerativa.

Frente a las subsiguientes pretensiones **ME OPONGO** a la declaratoria de nulidad de la **Resolución Sanción No. RDO-2019-03596 del 28 de octubre de 2019**, y de la **Resolución No. RDC-2021-00301 del 24 de marzo de 2021**, mediante la cual se resuelve el recurso de reconsideración; toda vez que la entidad que represento actuó en ejercicio de las facultades y funciones establecidas en la Ley y conforme a las disposiciones especiales vigentes al momento de expedir los actos administrativos objeto de la presente demanda, 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, como tampoco de índole probatorio allegado al libelo, y en su lugar se solicita que se condene en costas a la parte actora.

En cuanto a la solicitud de restablecimiento del derecho que pretende la parte actora, manifiesto al H., Despacho que me **OPONGO** a las consideraciones allí contenidas en atención a dejar sin efecto jurídico alguno las citadas resoluciones.

Así las cosas, los actos administrativos proferidos con ocasión del procedimiento sancionatorio adelantado, además de referir las normas pertinentes, contiene una expresa y minuciosa relación de los hechos que configuran la conducta sancionada, así como las pruebas en que se fundamenta esta Unidad para afirmar tales hechos, de suerte que atiende cabalmente el deber de aplicación correcta de las disposiciones legales y los preceptos jurídicos.

Asimismo, con las pruebas obrantes en el expediente se demostró que el demandante completó la información necesaria para adelantar el proceso de fiscalización por fuera del término señalado en el requerimiento de información.

La Unidad ha sido transparente en sus actuaciones, tanto en los requerimientos de información, como en la expedición de los actos administrativos demandados, siempre han estado fundamentados en la normatividad existente y la cual faculta a la entidad para adelantar el proceso sancionatorio, así como en los hechos y pruebas obrantes en el proceso administrativo el cual tuvo acceso el aportante en todo momento.

En virtud de lo anterior, la UGPP, cuenta con la facultad de imponer las sanciones previstas en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, para el caso la demandante no logró demostrar dentro de la oportunidad legal correspondiente los supuestos de hecho que pretende sean dados como ciertos para acceder a sus peticiones, igualmente, es claro que la Resolución Sancionatoria, y la resolución confirmatoria demandados fueron expedidos con sujeción al ordenamiento jurídico y con base en las pruebas oportunamente recaudadas y aportadas, por lo cual no se logra quebrar la presunción de legalidad que cobija dichos actos, atendiendo al principio de defensa, contradicción y debido proceso de las partes.

En cuanto a las pretensiones subsidiarias y de declaratoria de silencio administrativo positivo:

ME OPONGO a esta pretensión ya que el artículo 734 del Estatuto Tributario establece la ocurrencia del silencio positivo cuando transcurrido el término previsto en el artículo 732 ibídem no se ha resuelto el recurso de reconsideración, de manera que se encuentra previsto expresamente para el proceso de discusión frente actos administrativos expedidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, disposiciones que no resultan aplicables al proceso de determinación y discusión de la UGPP por tener regulación especial, siendo del caso que la remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 al Estatuto Tributario Nacional, es solo para las circunstancias donde no exista norma especial **y para el caso del procedimiento adelantado por la UGPP existe norma especial.**

Ahora bien, es preciso indicar que el artículo 732 del Estatuto Tributario corresponde a los términos que tienen la Administración de Impuestos – DIAN - para resolver los recursos de reconsideración o reposición, contados a partir de su interposición en debida forma, por lo que dicha normatividad no resulta aplicable ante la presencia de norma especial que regula el tema, si bien el término previsto para fallar el recurso de reconsideración en esta disposición coincide con el previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, se trata evidentemente de dos disposiciones diferentes frente a dos procedimientos igualmente diferentes.

En consecuencia dado que no existe en el ordenamiento jurídico una norma expresa y especial que consagre la ocurrencia del silencio administrativo positivo respecto al fallo del recurso de reconsideración en el proceso de discusión de los actos administrativos expedidos por la UGPP, no se puede considerar la ocurrencia de este fenómeno jurídico, y mucho menos hacer extensiva una norma dispuesta para un procedimiento de la DIAN en el de la UGPP por tratarse de procedimientos con regulación especial.

Así las cosas, el silencio administrativo positivo no es aplicable dentro del procedimiento administrativo sancionatorio de las contribuciones parafiscales de la Protección Social.

Frente a la solicitud de condena en costas:

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

Aunado a lo anterior, la Unidad es una autoridad pública que defiende la prevalencia del interés general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes que tienen que ver con el pago correcto y oportuno de las contribuciones parafiscales de la protección social cuyo

objetivo es proteger los recursos y el patrimonio público del Sistema de Seguridad Social, y persigue una finalidad constitucionalmente legítima ya que las actuaciones de mi representada se hacen en base al cumplimiento de los fines del estado, motivo por el cual se puede establecer exenciones en el pago de costas.

Ahora bien, el artículo 188 del CPACA, establece:

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

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

(...)

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

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

Por otra parte, con sujeción al lineamiento jurisprudencial que se ha fijado en materia de condena en costas¹ las mismas no son procedentes conforme a lo previsto en el artículo 188 del C.P.A.C.A, toda vez que la controversia en el presente asunto reviste un carácter de interés público dado que con el adecuado, completo y oportuno pago de aportes parafiscales se busca obtener los recursos necesarios para cumplir con el desarrollo de los fines del Estado Social de Derecho previstos en el artículo 2 de la Constitución Política, así como la financiación del Sistema.

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

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

Del recuento anterior de preceptos es necesario resaltar la importancia que tiene el principio de solidaridad en el régimen de salud de la Ley 100 de 1993, el cual constituye un deber exigible a las personas, que hace referencia a la obligación que tienen los administrados de contribuir con

¹ **Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, Sección Cuarta – Subsección “A”, Magistrada Ponente: Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Expediente No. 25000233700020120035900, Sentencia del 25 de septiembre de 2013.

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

su esfuerzo a la sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual lleva forzosamente a concluir que éstos deban cotizar, si tienen ingresos, no solo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en conjunto.

Resulta, por lo tanto, una verdad indiscutible que la seguridad social integral tiende a la protección de los miembros de una comunidad en sus múltiples necesidades, por lo que la filosofía que informa el sistema está fincada, se repite, en la solidaridad social y en la integralidad. En esa medida los costos no los debe asumir el contingente de los trabajadores amparados, como tampoco los empresarios o patronos, pues éstos deben asumirlos todos en conjunto, en directa proporción a sus recursos y así, los que poseen más, aportan más y los menos capaces, cotizan en menor cantidad. Además, los capacitados económicamente para aportar, subsidian a los demás, como una manifestación de la solidaridad humana.” (Subrayado y Negrilla fuera de texto).

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.

I. A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

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

HECHOS 1, 2, 3, 4, Y 5. SON CIERTOS: Mediante requerimiento de Información radicado UGPP No 20146203129081 del 20 de junio de 2014, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales solicitó a **TECNINTEGRAL S.A.S** con **NIT 860.350.922**, allegar en el término de dos (2) meses y medio (15 días calendario), contados a partir de la notificación del mismo, los documentos necesarios para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de la Protección Social por los periodos 01/01/2011 al 31/12/2013, el cual fue notificado por correo certificado el 27 de junio de 2014, como consta en la guía No. RN201490592CO, 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 11 de septiembre de 2014.

- Ver archivos de la carpeta denominada: “*REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN*” de los antecedentes administrativos.

HECHO 6 ES CIERTO PARCIALMENTE Y ACLARO: Si bien la sociedad demandante allegó información el 18 de julio de 2014, lo hizo de forma parcial, pues la totalidad de la información solicitada en el Requerimiento de Información No. 20146203129081 del 20 de junio de 2014, la entrego por fuera del plazo establecido para ello:

No. de Radicado	Fecha de Radicado
20147362758072	11/09/2014
20155141112452	23/04/2015
201550050399052	18/08/2015
201650051630452	24/05/2016
201650053548482	21/10/2016

- Ver archivos de la carpeta denominada: “REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN” de los antecedentes administrativos.

HECHOS 7. 7.1, 7.2 SON CIERTOS

HECHOS 8, 9 , 10 , 11 ,12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 Y 21 SON CIERTOS Y ACLARO:

Sobre la alegada entrega de la información, es de indicar que este es un recuento cronológico de los radicados de entrada mediante los cuales la sociedad demandante allegó al expediente Información mínima para adelantar el proceso de determinación de obligaciones parafiscales de la protección social, es decir, los radicados con los cuales haya entregado la nómina de salarios, el balance de prueba, los auxiliares contables relacionados con la causación y pago de la nómina, y los auxiliares contables de servicios y diversos del año 2013, siendo esta información a la que se contrae el presente proceso sancionatorio.

Con el radicado No. 201650053548482 del 21 de octubre de 2016, el aportante entregó por fuera del plazo establecido auxiliares contables de causación y pago de la nómina y de servicios y diversos del año 2013, que no había remitido con los radicados anteriores.

Conforme ha precisado la jurisprudencia *“la contabilidad es un todo integral, no una parte, por ende debe valorarse y aceptarse o no, en su totalidad, no en una fracción de ella, para efectos probatorios. Y siendo así, una unidad, no resulta jurídico atribuirle a sus libros efectos probatorios independientes y distintos de los que se derivan de ella, pues tal método es contrario al principio de unidad de la prueba contable”*², es así que no podría entenderse que el aportante suministró la información contable del año 2013 solicitada en el Requerimiento de Información, hasta que no obre en el expediente, mínimamente, el balance de prueba, los auxiliares contables de las cuentas de causación y pago de la nómina y de servicios y diversos que presentaron movimiento durante dicha vigencia.

Suministrar “parte” de la información solicitada, no satisface el Requerimiento de Información No. 20146203129081 del 20 de junio de 2014, ni exime al aportante de la sanción establecida en la Ley. Al respecto, nótese como en el mismo Requerimiento de Información No. 20146203129081 del 27 de junio de 2014 se indicó de una manera clara las características de la información que esta Unidad necesitaba para adelantar el proceso fiscalización, y como se puede observar en cada uno de los radicados que componen el expediente, el aportante suministró los auxiliares contables relacionadas con la causación y pago de la nómina correspondientes al año 2013, por lo que no es de recibo para este Despacho la afirmación del recurrente en el sentido de indicar que allego la información tal y como fue requerida por esta Unidad, pues como ha quedado

² Sentencia Consejo de Estado del 27/11/1998. Expediente 9099.

evidenciado la empresa desde un principio conocía la información que debía allegar y el termino para hacerlo.

Con este recuento cronológico de los radicados de entrada mediante los cuales el aportante allegó al expediente Información mínima para adelantar el proceso de determinación de obligaciones parafiscales de la protección social, es decir, los radicados con los cuales haya entregado la nómina de salarios, el balance de prueba, los auxiliares contables relacionados con la causación y pago de la nómina, y los auxiliares contables de servicios y diversos del año 2013, siendo esta información a la que se contrae el presente proceso sancionatorio.

Radicado	Fecha	Contenido
20147362758072	12/09/2014	<p>El aportante suministra la siguiente información:</p> <p>1)1410449915544_1BALANCEDEPRUEBA201120122013 (ok. Recibido del año 2013).</p> <p>2)1410450105107_2AUXILIARESCUENTASRELACIONADASCAUSACIONOMINA, (Incompleto faltan las cuentas 2525-05-01-00-00-00, 5105-66-00-00-00-40, 5105-95-00-00-00-40, 5105-95-01-00-00-10, 5105-95-01-00-00-40, 5205-95-00-00-00-20, 5205-95-00-00-00-30, 5205-95-01-00-00-40, 7205-06-01-00-00-11, 7205-06-01-00-00-12, 7205-06-01-00-00-13, 7205-06-01-00-00-14, 7205-06-01-00-00-40, 7205-15-01-00-00-11, 7205-15-01-00-00-12, 7205-15-01-00-00-13, 7205-15-01-00-00-14, 7205-15-01-00-00-40, 7205-27-01-00-00-11, 7205-27-01-00-00-12, 7205-27-01-00-00-13, 7205-27-01-00-00-14, 7205-27-01-00-00-40, 7205-39-01-00-00-11, 7205-39-01-00-00-12, 7205-39-01-00-00-13, 7205-39-01-00-00-14, 7205-39-01-00-00-40, 7205-42-01-00-00-11, 7205-42-01-00-00-12, 7205-42-01-00-00-13, 7205-42-01-00-00-14, 7205-42-01-00-00-40, 7205-48-01-00-00-12, 7205-80-01-00-00-12, 7205-90-01-00-00-11, 7205-95-01-00-00-11, 7205-95-01-00-00-12, 7205-95-01-00-00-13, 7305-95-01-00-00-40, 7305-95-08-00-00-10, 7305-95-91-00-00-00, 7305-95-92-00-00-00, 7305-99-99-00-00-20, 7305-99-99-00-00-30, 7305-99-99-00-00-95, 7305-99-99-00-00-96 y 7305-99-99-00-00-97.)</p> <p>3)1410464753999_3AUXILIARESCUENTASCONTABLESSERVICIOSYDIVERSOS (Incompleto faltan las cuentas 5135-05-00-00-00-40, 5135-05-02-00-00-40, 5135-25-00-00-00-40, 5135-30-00-00-00-40, 5135-35-00-00-00-40, 5135-35-01-00-00-00, 5135-35-01-00-00-40, 5135-35-02-00-00-00, 5135-35-02-00-00-40, 5135-40-00-00-00-40, 5135-50-00-00-00-00, 5135-50-00-00-00-40, 5135-55-01-00-00-40, 5135-95-01-00-00-40, 5235-60-00-00-00-60, 5235-60-01-00-00-60, 7335-05-01-00-00-10, 7335-25-01-00-00-10, 7335-30-01-00-00-10, 7335-50-01-00-00-10, 7335-95-01-00-00-10, 7395-95-02-00-00-10, 7395-95-03-00-00-10, 7395-95-04-00-00-10 y 7395-95-05-00-00-10).</p> <p>4) No envía Nomina de salarios del año 2013 Notificación de autorización electrónica nancy.avendano@tecnintegral.com</p>
20155141112452	23/04/2015	<p>Se envía oficio diciendo y de igual manera reitera la siguiente información: 20147362758072_Auxiliares_Nomina_2013, - Persisten los mismos auxiliares faltantes del primer radicado. 20147362758072_Auxiliares_Servicios_Diversos_2013, - 20147362758072_Balance_Prueba_2013, - 20147362758072_Nomina_2013, (ok recibido).- 20147362758072_Parametrizacion_Nomina_2013, 20147362758072_Relacion_PILA_2013, 20147362758072_Resumen_Nomina_2013.</p>
201550050399052	18/08/2015	<p>El aportante envía Archivo en Excel de los Auxiliares de la cuenta contable de Servicios y Diversos del año 2013. Persisten los mismos auxiliares faltantes del primer radicado. Y en PDF firmados por el Representante Legal y Revisor y Fiscal las certificaciones de las cuentas contables auxiliares de Servicios y Diversos correspondiente del 2013.</p>
201650051630452	24/05/2016	<p>Con este radicado adjunta nuevamente: 20147362758072_Auxiliares_Nomina_2013, - Persisten los mismos auxiliares faltantes del primer radicado. 20147362758072_Auxiliares_Servicios_Diversos_2013, Persisten los mismos auxiliares faltantes del primer radicado. - 20147362758072_Balance_Prueba_2013, - (ok recibido).20147362758072_Nomina_2013, (ok recibido).- 20147362758072_Parametrizacion_Nomina_2013, 20147362758072_Relacion_PILA_2013, 20147362758072_Resumen_Nomina_2013.</p>

Radicado	Fecha	Contenido
201650053548482	21/10/2016	<p>Remite la siguiente información: Se envía Libros auxiliares de las cuentas causación y pago de nómina/detallados por tercero, correspondientes al año 2013. OK RECIBIDO .COMPLETA las cuentas 2525-05-01-00-00-00, 5105-66-00-00-00-40, 5105-95-00-00-00-40, 5105-95-01-00-00-10, 5105-95-01-00-00-40, 5205-95-00-00-00-20, 5205-95-00-00-00-30, 5205-95-01-00-00-40, 7205-06-01-00-00-11, 7205-06-01-00-00-12, 7205-06-01-00-00-13, 7205-06-01-00-00-14, 7205-06-01-00-00-40, 7205-15-01-00-00-11, 7205-15-01-00-00-12, 7205-15-01-00-00-13, 7205-15-01-00-00-14, 7205-15-01-00-00-40, 7205-27-01-00-00-11, 7205-27-01-00-00-12, 7205-27-01-00-00-13, 7205-27-01-00-00-14, 7205-27-01-00-00-40, 7205-39-01-00-00-11, 7205-39-01-00-00-12, 7205-39-01-00-00-13, 7205-39-01-00-00-14, 7205-39-01-00-00-40, 7205-42-01-00-00-11, 7205-42-01-00-00-12, 7205-42-01-00-00-13, 7205-42-01-00-00-14, 7205-42-01-00-00-40, 7205-48-01-00-00-12, 7205-80-01-00-00-12, 7205-90-01-00-00-11, 7205-95-01-00-00-11, 7205-95-01-00-00-12, 7205-95-01-00-00-13, 7305-95-01-00-00-40, 7305-95-08-00-00-10, 7305-95-91-00-00-00, 7305-95-92-00-00-00, 7305-99-99-00-00-20, 7305-99-99-00-00-30, 7305-99-99-00-00-95, 7305-99-99-00-00-96 y 7305-99-99-00-00-97.) Libro auxiliar de servicios y diversos del año 2013, OK RECIBIDO. COMPLETA las cuentas 5135-05-00-00-00-40, 5135-05-02-00-00-40, 5135-25-00-00-00-40, 5135-30-00-00-00-40, 5135-35-00-00-00-40, 5135-35-01-00-00-00, 5135-35-01-00-00-40, 5135-35-02-00-00-00, 5135-35-02-00-00-40, 5135-40-00-00-00-40, 5135-50-00-00-00-00, 5135-50-00-00-00-40, 5135-55-01-00-00-40, 5135-95-01-00-00-40, 5235-60-00-00-00-60, 5235-60-01-00-00-60, 7335-05-01-00-00-10, 7335-25-01-00-00-10, 7335-30-01-00-00-10, 7335-50-01-00-00-10, 7335-95-01-00-00-10, 7395-95-02-00-00-10, 7395-95-03-00-00-10, 7395-95-04-00-00-10 y 7395-95-05-00-00-10). OK RECIBIDO.</p>

Del mismo modo es de aclarar que desde la notificación del requerimiento de información, se precisó cuál era la información solicitada y las condiciones en que la misma debía ser remitida.

- Ver archivos de la carpeta denominada: “*REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN*” de los antecedentes administrativos.

HECHOS 22,24 Y 25 NO SON CIERTOS : Son apreciaciones subjetivas del apoderado, sin embargo se aclara que como primera medida se tiene que la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, mediante Requerimiento de Información No. 20146203129081 del 20 de junio de 2014, solicitó al APORTANTE la información y los documentos relacionados a continuación, correspondientes a los periodos 01/01/2011 al 31/12/2013, para lo cual le otorgó un término de dos (2) meses y medio (15 días calendario), contados a partir del día siguiente a la notificación de este. La información fue la siguiente:

1. *Balances de prueba de los periodos solicitados con las siguientes condiciones:*
 - *A máximo nivel auxiliar.*
 - *Con corte anual por los periodos que conforman años completos (enero a diciembre) y/o con corte mensual por los periodos que conforman años parciales.*
 - *Debe contener las cuentas de balance y de resultados antes de cierre contable.*
 - *Certificados por el representante legal y contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo.*
 - *En medio magnético, formato Excel.*
2. *Auxiliares de las cuentas contables relacionadas con la causación y pago de la nómina y de las cuentas contables de servicios y diversos, con las siguientes condiciones:*
 - *Detallados por mes y por tercero.*

Centro de Atención al Ciudadano:
Calle 19ª No. 72-57 Locales B-127 y B-128
Horario de Atención: lunes a viernes 7:00 am - 4:00 pm, Jornada continua.
Bogotá D.C.

Dirección de correspondencia: Av. Carrera 68 No. 13 - 37 Bogotá D.C.
Código postal: 110931



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

- *Certificados por contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo.*
- *Si los auxiliares no se encuentran por tercero (trabajador), anexar el reporte consolidado de nómina para cargue a contabilidad detallado por concepto.*
- *En medio magnético, en formato Excel con la siguiente estructura:*

No. Identificación beneficiario	Nombre beneficiario	Concepto	Año	Mes	Valor	Descripción

3. *Nóminas mensuales de salarios con las siguientes condiciones:*

- *En medio magnético, en el formato Excel que se encuentra en la página web www.ugpp.gov.co/Parafiscales/Requerimientodeinformación/FormatoNóminaSalarios, y según el instructivo que hace parte del mismo.*
 - *Consolidada por mes.*
 - *Debe incluir todos los conceptos devengados, monetarios y no monetarios.*
 - *Debe incluir tanto los trabajadores activos como los retirados que hayan estado activos en los periodos solicitados.*
 - *Certificadas por el Representante Legal y contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo.*
 - *Si tiene software de nómina, anexar la parametrización de las cuentas contables asociadas a los conceptos de la nómina (reporte generado por el sistema).*
4. *Libro mayor y balances de los periodos solicitados, con corte anual, en medio magnético.*
 5. *Si la empresa tiene vinculados aprendices del SENA, copia de los respectivos contratos de aprendizaje en medio magnético.*
 6. *Si la empresa tiene vinculados pensionados por vejez activos, copia de las respectivas resoluciones de reconocimiento de la pensión en medio magnético.*
 7. *Si la empresa tiene trabajadores extranjeros que no estén cotizando a pensiones en el país, copia del documento de identidad del trabajador y del contrato de trabajo u orden de prestación de servicios y constancia de aportes a pensiones en el país de origen, en medio magnético.*
 8. *Copia de las convenciones, pactos colectivos o similares, vigentes en los periodos antes citados, si existieren.*
 9. *Si la empresa tiene nómina tercerizada o contratada, fotocopia del contrato y certificación emitida por la empresa contratista, en la que se indique vigencia y objeto del mismo.*
 10. *Relación de las planillas PILA mediante las cuales se efectuó el pago de aportes, la cual debe ser enviada en medio magnético, en formato Excel con la siguiente estructura:*

Número planilla	de	Período de pago	Fecha de pago	Total Pagado

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

12. *En caso de autorizar la notificación electrónica, formato debidamente diligenciado.*

El Requerimiento de Información No. 20146203129081 del 20 de junio de 2014, fue notificado por correo certificado el 27 de junio de 2014, como consta en la guía No. RN201490592CO, emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales 4-72, por lo que el término para dar respuesta de manera oportuna vencía el día 11 de septiembre de 2014.

Pues bien, a fin de establecer si le asiste razón a la recurrente sobre la alegada entrega oportuna de la información por lo que en el siguiente cuadro, este Despacho hará un recuento cronológico de los radicados de entrada mediante los cuales el aportante allegó al expediente Información mínima para adelantar el proceso de determinación de obligaciones parafiscales de la protección social, es decir, los radicados con los cuales haya entregado la nómina de salarios, el balance de prueba, los auxiliares contables relacionados con la causación y pago de la nómina, y los auxiliares contables de servicios y diversos del año 2013, siendo esta información a la que se contrae el presente proceso sancionatorio.

Con el radicado No. 201650053548482 del 21 de octubre de 2016, el aportante entregó por fuera del plazo establecido auxiliares contables de causación y pago de la nómina y de servicios y diversos del año 2013, que no había remitido con los radicados anteriores.

Conforme ha precisado la jurisprudencia *“la contabilidad es un todo integral, no una parte, por ende debe valorarse y aceptarse o no, en su totalidad, no en una fracción de ella, para efectos probatorios. Y siendo así, una unidad, no resulta jurídico atribuirle a sus libros efectos probatorios independientes y distintos de los que se derivan de ella, pues tal método es contrario al principio de unidad de la prueba contable”*³, es así que no podría entenderse que el aportante suministró la información contable del año 2013 solicitada en el Requerimiento de Información, hasta que no obre en el expediente, mínimamente, el balance de prueba, los auxiliares contables de las cuentas de causación y pago de la nómina y de servicios y diversos que presentaron movimiento durante dicha vigencia.

Suministrar “parte” de la información solicitada, no satisface el Requerimiento de Información No. 20146203129081 del 20 de junio de 2014, ni exime al aportante de la sanción establecida en la Ley. Al respecto, nótese como en el mismo Requerimiento de Información No. 20146203129081 del 27 de junio de 2014 se indicó de una manera clara las características de la información que esta Unidad necesitaba para adelantar el proceso fiscalización, y como se puede observar en cada uno de los radicados que componen el expediente, el aportante suministró los auxiliares contables relacionadas con la causación y pago de la nómina correspondientes al año 2013, por lo que no es de recibo para este Despacho la afirmación del recurrente en el sentido de indicar que allegó la información tal y como fue requerida por esta Unidad, pues como ha quedado evidenciado la empresa desde un principio conocía la información que debía allegar y el término para hacerlo.

³ Sentencia Consejo de Estado del 27/11/1998. Expediente 9099.

HECHOS 26, 26.1 al 26.14 , 27 , 27.1 al 27.9 SON CIERTOS, PERO ACLARO: Todo lo indicado por la parte actora corresponden a los hechos de las actuaciones surtidas dentro del proceso de fiscalización adelantado por esta Unidad, lo cual no es objeto del presente medio de control ni debate la legalidad de los actos administrativos demandados con ocasión del proceso sancionatorio por el no suministro de la totalidad de la información dentro del plazo establecido para ello.

HECHOS 28 y 29. ES CIERTO: Mediante Pliego de Cargos No. **RPC-2019-00170** del 15 de febrero de 2019, proferido por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, al establecerse que TECNINTEGRAL S.A.S con NIT 860.350.922, suministró la información solicitada por la Unidad por fuera del plazo establecido para ello, lo cual configura el presunto hecho sancionable por parte del aportante, según lo establecido en el numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, el cual fue notificado por correo electrónico el 28 de febrero de 2019, como se observa en el certificado Certimail ID No. 54C5E285AC1EC4CECF8037752E48FBF16FCB6E45.

- Ver archivos de la carpeta denominada: “**PLIEGO DE CARGOS**” de los antecedentes administrativos.

HECHOS 30 y 31 NO SON CIERTOS: Se aclara que la notificación del Pliego de Cargos No. RPC-2019-00170 del 15 de febrero de 2019, fue efectuada conforme lo establece el artículo 565 del Estatuto Tributario, corresponde establecer si el mismo fue debidamente notificado a la dirección electrónica indicada por el aportante; en este sentido, este Despacho encuentra pertinente referirse a la sentencia de 13 de septiembre de 2012⁴, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en los siguientes términos:

“En el caso concreto, la Administración utilizó la tercera de dichas formas de notificación (por correo), según dan cuenta las documentales obrantes en los folios 170 a 175 de este cuaderno.

Sobre la manera de practicar la diligencia aludida, el artículo que se comenta dispuso:

“PARÁGRAFO 1o. La notificación por correo de las actuaciones de la administración, en materia tributaria, aduanera o cambiaria se practicará mediante entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el Registro Único Tributario - RUT. En estos eventos también procederá la notificación electrónica.

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Bogotá D. C., trece (13) de septiembre del dos mil doce (2012). Radicación número: 25000-23-27-000-2008-00172-01(18473). Actor: TERMOFLORES S. A. E. S. P. Demandado: DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

Cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, no hubiere informado una dirección a la administración tributaria, la actuación administrativa correspondiente se podrá notificar a la que establezca la administración mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria. Cuando no haya sido posible establecer la dirección del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, por ninguno de los medios señalados, los actos de la administración le serán notificados por medio de publicación en un periódico de circulación nacional.

Cuando la notificación se efectúe a una dirección distinta a la informada en el Registro Único Tributario, RUT, habrá lugar a corregir el error dentro del término previsto para la notificación del acto.

PARÁGRAFO 2o. Cuando durante los procesos que se adelanten ante la administración tributaria, el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, actúe a través de apoderado, la notificación se surtirá a la última dirección que dicho apoderado tenga registrada en el Registro Único Tributario, RUT.”

En los términos de los párrafos pretranscritos, la práctica de la notificación por correo supone exclusivamente dos condiciones, una subjetiva relacionada con el destinatario del correo, y otra objetiva, referida al lugar de destino del mismo:

- **La efectiva entrega del acto a notificar (para el caso, de la liquidación oficial de revisión).**
- **La realización de dicha entrega en la última dirección informada por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante en el Registro Único Tributario – RUT, o a la registrada en el de su apoderado, si es que actúa a través de éste.**

Si dicha información no se suministró, la notificación puede practicarse en la dirección que la Administración establezca a través de la verificación de cualquier tipo de información oficial, comercial o bancaria. En defecto de ella la norma faculta la publicación en un periódico de circulación nacional, como mecanismo supletorio de notificación.

Con el mismo carácter subsidiario, el Estatuto autoriza la notificación por aviso en el portal web de la DIAN que incluya mecanismos de búsqueda por número identificación personal y, en todo caso, en un lugar de acceso al público de la misma entidad, para cuando el correo sea devuelto.

En el asunto in examine no se discute ningún aspecto relacionado con la dirección de envío del correo ni con su devolución. De hecho, las partes coinciden en que aquél se remitió a la dirección legalmente establecida, esto es, a la informada por la

contribuyente en su Registro Único Tributario: calle 73 No. 7-31, Torre A Oficina 402; y ello se encuentra corroborado por la Planilla para consignación de correspondencia No. 1107 impresa el 14 de marzo del 2008 y por la Guía Crédito No. 196319949 que reporta el envío en la misma fecha.

Según dicha guía, el correo fue recibido por el señor Nelson Soto, identificado con la Cédula de Ciudadanía 93.343.288, a las 5:40 PM del día 17 de marzo del mismo año.

La alzada discute la entrega del correo enviado, en cuanto fue recibido por alguien que, en decir de la apelante, no conoce.

Sin embargo, la circunstancia anterior no corresponde a ninguno de los dos presupuestos que el artículo 565 del E. T. previó para practicar la notificación por correo, expresamente distinguidos en párrafos anteriores.

En efecto, la entrega del correo que exige la norma es un elemento que semánticamente se encuentra exclusivamente asociado a la puesta de algo o de alguien en manos o en poder de otro, sin que el legislador hubiere ligado la identidad de éste a la de la persona misma del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante.

Cosa distinta es que la finalidad de la diligencia de notificación vista de cara a la efectividad del derecho de contradicción y del principio de publicidad, conduzca a procurar que aquél en cuyas manos se pone el correo sea su destinatario, lo que no implica invalidar la entrega cuando quiera que éste no sea el directo receptor del envío, pues el hecho de que se encuentre en la dirección informada por el contribuyente, permite presumir que tiene algún tipo de vínculo con quienes regularmente habitan en ese lugar.

(...) (Negrilla fuera de texto)

Como se observa, la efectividad de la notificación por correo electrónico contemplada en el artículo 565 del Estatuto Tributario, sólo depende de dos presupuestos a saber (i) La efectiva entrega del acto a notificar, esto es, el *Pliego de Cargos No. RPC-2019-00170 del 15 de febrero de 2019*, y; (ii) La realización de dicha entrega en la última dirección informada por el aportante, como sucedió en el caso que nos ocupa.

Adicionalmente, se enfatiza que la Administración solo está obligada a entregar el acto administrativo que se notifica a la última dirección reportada por el administrado, sin que se encuentre a su cargo la entrega a la persona directamente, pues ello es una responsabilidad y carga que solo compete al afectado con el acto administrativo que se notifica.

En ese orden de ideas, al revisar el expediente se encuentra que la investigada suministró dirección procesal autorizada por el aportante mediante documento de fecha 26 de abril de 2017, radicado con el No. 201750051276062 del 2 de mayo de 2017 y confirmada mediante documento del 7 de mayo de 2018, radicado con el No. 201820051367192 del 8 de mayo de 2018, como se observa a continuación:

Segundo. Condiciones y términos de uso:

- a) Por medio de la suscripción del presente documento EL USUARIO autoriza a LA UGPP a realizar la notificación electrónica de los actos administrativos proferidos por la Dirección de Parafiscales, la Subdirección de Determinación de Obligaciones y la Subdirección de Cobranzas, a la dirección electrónica:

Ejemplo:

Visto lo anterior, lo primero que advierte este Despacho es que al momento de la notificación del Pliego de Cargos No. RPC-2019-00170 del 15 de febrero de 2019, se efectuó a la dirección electrónica procesal informada por el recurrente de forma taxativa a la UGPP, por lo que esta Dirección concluye que la notificación del citado acto administrativo se envió a la dirección correcta y vigente al momento de surtirse los correspondientes trámites de notificación, así las cosas por cuanto no fue devuelta la notificación del Pliego de Cargos No. RPC-2019-00170 del 15 de febrero de 2019 y transcurridos los respectivos tres (3) meses que el aportante tuvo para dar respuesta al requerimiento, la Subdirección de Determinación de Obligaciones expidió en derecho la Resolución No. RDO-2019-03596 del 28 de octubre de 2019.

Ahora bien, la guía de entrega para mi representada goza de plena validez para determinar la fecha de entrega de la notificación del Pliego de Cargos No. RPC-2019-00170 del 15 de febrero de 2019, a partir de la cual se toma el término para que la aportante diera respuesta a mismo. Respecto al valor probatorio de la guía de entrega, el Honorable Consejo de Estado se pronunció de la siguiente manera:

“La Ley en forma taxativa exige como comprobación especial de la fecha de notificación de los actos administrativos, el certificado expedido por la entidad de correos encargada de la entrega, por tanto, cualquier documento diferente carece de valor probatorio para dicho efecto, luego, teniendo claro que la guía de Servientrega constituye plena prueba de que la fecha de entrega del Auto Declarativo a su destinatario fue el seis (06) de diciembre de 2007, el término para interponer los recursos concedidos contra el mismo precluyó el 13 de diciembre del mismo año, por lo que, a pesar de haber hecho uso de ellos el 14 de diciembre, se interpusieron en forma extemporánea, lo que impide que recaiga sobre ellos una decisión de fondo y por tanto, que se agote debidamente la vía gubernativa, más si se tiene en cuenta que el requisito de oportunidad en la presentación de los recursos, es insubsanable.” (Negrilla fuera de texto)

Así las cosas, es claro que la notificación del Pliego de Cargos No. RPC-2019-00170 del 15 de febrero de 2019, realizada el 28 de febrero de 2019, en la dirección de notificaciones electrónica informada taxativamente a esta Unidad por el aportante, se realizó bajo lo establecido en la normatividad correspondiente, por lo que resulta evidente que el acto administrativo fue debidamente notificado. Para mayor claridad de lo citado anteriormente adjuntamos imagen del respectivo certificado de notificación electrónica como se evidencia a continuación:



REGISTERED RECEIPT

EVIDENCE OF DELIVERY, CONTENT & TIME



This receipt contains verifiable proof of your RMail transaction.
The holder of this receipt has proof of delivery, message and attachment content, and official time of sending and receipt.
Depending on services selected, the holder also may have proof of encrypted transmission and/or electronic signature.

To authenticate this receipt, forward this email with its attachment to 'verify@rpost.net'

Delivery Status					
Address	Status	Details	Delivered (UTC*)	Delivered (local)	Opened (local)
nicolas.mcallister@tecnintegral.com	Delivered to Mailserver	Relayed to mailserver aspx.l.google.com (74.125.142.27)	2/18/2019 8:54:30 PM (UTC)	2/18/2019 3:54:30 PM (-500)	
control-notificaciones-tercero@ugpp.gov.co	Delivered to Mailserver	Relayed to mailserver ASPMX.L.GOOGLE.COM (74.125.142.27)	2/18/2019 8:54:30 PM (UTC)	2/18/2019 3:54:30 PM (-500)	

*UTC represents Coordinated Universal Time.

Message Envelope	
From:	notificaparafiscales@ugpp.gov.co<notificaparafiscales@ugpp.gov.co>
Subject:	Notificación Electrónica No. RPC-2019-00170del15/02/2019EXP20151520058005780
To:	<nicolas.mcallister@tecnintegral.com>
Cc:	<control-notificaciones-tercero@ugpp.gov.co>
Bcc:	
Network ID:	<03c001d4c7cc\$187cb9b0\$49762d10\$@ugpp.gov.co>
Received:	2/18/2019 8:54:21 PM(UTC) -300
Client Code:	

Message Statistics	
Message ID:	54C5E285AC1EC4CECF8037752E48FBF16FCB6E45
Message Size:	533368
Additional Notes:	
File Name:	File Size (bytes)
ACTA TECNINTEGRAL SAS.pdf	86326
201515200580057801550270766105(1).pdf	254204

Así las cosas, de la revisión de las actuaciones surtidas dentro del proceso de determinación que realizó esta Dirección, que constan en los antecedentes de la presente resolución, se concluye que se encuentran ajustadas a lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

El aportante no dio respuesta al Pliego de Cargos No. RPC-2019-00170 del 15 de febrero de 2019, dentro del plazo legalmente establecido para ello.

- Ver archivos de la carpeta denominada: “*PLIEGO DE CARGOS*” de los antecedentes administrativos.

HECHOS 32., 32.1 32.2, 32.3, 32.4 y 33. SON CIERTOS: La Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales de la UGPP profirió la Resolución No. RDO-2019-03596 del 28 de octubre de 2019, por medio de la cual sancionó a **TECNINTEGRAL S.A.S** con

NIT 860.350.922, por no suministrar la información requerida dentro del plazo establecido para ello, por la suma de **CIENTO CINCO MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$105.954.675)**, el cual notificado por correo electrónico el 31 de octubre de 2019, como se observa en el certificado Certimail ID No. E2F6DEC7E5081024CECF8AB7F025D8C0E9055399

Frente a lo indicado por la parte actora respecto de su contenido me remito a la integridad de la motivación de la resolución sanción.

- Ver archivos de la carpeta denominada: *“RESOLUCIÓN SANCIÓN”* de los antecedentes administrativos

Como se indicará con mayor precisión al dar respuesta al concepto de la violación, la conducta sancionada y legalmente establecida corresponde a la entrega incompleta de la información dentro del plazo legalmente establecido para ello, que se traduce en la entrega por fuera del plazo o extemporánea de la información requerida en el requerimiento de la información, sin que se entienda discrepancia o inconsistencia como erradamente pretende hacer ver la sociedad demandante.

HECHOS 34., 34.1 a los 34.11 SON CIERTOS: Mediante escrito radicado UGPP No. 2019500503807962 del 24 de diciembre de 2019, el doctor **JUAN CAMILO PÉREZ DÍAZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.941.171 y tarjeta profesional No. 129.166 del C.S de la J, apoderado de **TECNINTEGRAL S.A.S** con **NIT 860.350.922**, presentó recurso de reconsideración contra la Resolución No. RDO-2019-03596 del 28 de octubre de 2019, por medio de la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, sancionó al aportante por no suministrar la información requerida dentro del plazo establecido para ello, por la suma de **CIENTO CINCO MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$105.954.675)**, lo indicado en este hecho corresponde a sus objeciones correspondientes motivadas en el recurso de reconsideración interpuesto.

- Ver archivos de la carpeta denominada: *“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN”* de los antecedentes administrativos

HECHO 35. ES CIERTO: Mediante Auto No. ADC-2020-00116 del 17 de enero de 2020, la Dirección de Parafiscales admitió el recurso de reconsideración interpuesto por el apoderado TECNINTEGRAL S.A.S con NIT 860.350.922, contra la Resolución No. RDO-2019-03596 del 28 de octubre de 2019, por cuanto cumplió con los requisitos previstos en los literales a), b) y c) del artículo 722, así como lo dispuesto en el artículo 559 y 724 del Estatuto Tributario Nacional.

HECHOS 36,37,38. NO SON CIERTOS: El artículo 156 de la Ley 1151 de 20072 dispuso para la UGPP, que el procedimiento por el cual esta Unidad debe adelantar las acciones de determinación de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social, en lo pertinente, no será otro que el regulado en los títulos I, IV, V, y VI del Estatuto Tributario, encontrando en el título V los artículos 732 y 734, los cuales señalan:

“Artículo 732. TÉRMINO PARA RESOLVER LOS RECURSOS. La Administración de Impuestos tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración o reposición, contados a partir de su interposición en debida forma.

(...)

Artículo 734. SILENCIO ADMINISTRATIVO. Si transcurrido el término señalado en el Artículo 732, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo anterior, el recurso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la Administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará.”

No obstante, es preciso señalar que la remisión expresa a los títulos enunciados del Estatuto Tributario solo se aplica ante la ausencia de normas especiales que rijan las actuaciones administrativas desplegadas por esta Unidad en ejercicio de sus funciones; en este sentido, el artículo 5 de la Ley 57 de 18873 dispone que la norma especial prefiere a la que tenga carácter general, y, por tanto, el criterio de especialidad prima ante el general.

Específicamente el procedimiento que debe atender la UGPP para adelantar los procesos de determinación y discusión, es el que se encuentra previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado parcialmente por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, el cual prescribe:

“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.”

(Negrilla fuera de texto)

Según lo prevé la disposición, el término para resolver y notificar el recurso de reconsideración contra los actos administrativos expedidos por la UGPP es de un año contado a partir de la interposición del recurso en **DEBIDA FORMA**, de manera que la prescripción normativa contenida en el artículo 732 del Estatuto Tributario, no resulta aplicable ante la presencia de norma especial que regula el tema, si bien el término previsto para fallar el recurso en esta

disposición coincide con el previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, se trata evidentemente de dos disposiciones diferentes frente a dos procedimientos igualmente diferentes.

HECHOS 39, 39.1 al 39.11 40 y 41 NO SON CIERTOS: En primer lugar, se debe indicar que lo expuesto por la parte actora no son hechos corresponden a los motivos de inconformidad, lo cual riñe con la técnica procesal toda vez que estas manifestaciones del demandante hacen parte del acápite del concepto de la violación.

En segundo lugar, se debe indicar que la conducta sancionada y legalmente establecida corresponde a la entrega incompleta de la información dentro del plazo legalmente establecido para ello, que se traduce en la entrega por fuera del plazo o extemporánea de la información requerida en el requerimiento de la información, sin que se entienda discrepancia o inconsistencia como erradamente pretende hacer ver la sociedad demandante.

los actos administrativos proferidos con ocasión del procedimiento sancionatorio adelantado, además de referir las normas pertinentes, contiene una expresa y minuciosa relación de los hechos que configuran la conducta sancionada, así como las pruebas en que se fundamenta esta Unidad para afirmar tales hechos, de suerte que atiende cabalmente el deber de aplicación correcta de las disposiciones legales y los preceptos jurídicos.

Asimismo, con las pruebas obrantes en el expediente se demostró que el demandante completó la información necesaria para adelantar el proceso de fiscalización por fuera del término señalado en el requerimiento de información.

La Unidad ha sido transparente en sus actuaciones, tanto en los requerimientos de información, como en la expedición de los actos administrativos demandados, siempre han estado fundamentados en la normatividad existente y la cual faculta a la entidad para adelantar el proceso sancionatorio.

Mediante resolución RDC-2021-00301 24/03/2021 se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO-2019-03596 del 28 de octubre de 2019, a través de la cual se profirió sanción a TECNINTEGRAL S.A.S con NIT 860.350.922, por no suministrar la información requerida dentro del plazo establecido para ello, según el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, confirmándola en todas sus partes.

- Ver archivos de la carpeta denominada: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN” de los antecedentes administrativos

II. ARGUMENTOS DE DEFENSA

EN CUANTO A LOS CARGOS FORMULADOS POR LA SOCIEDAD DEMANDANTE:

Centro de Atención al Ciudadano:
Calle 19ª No. 72-57 Locales B-127 y B-128
Horario de Atención: lunes a viernes 7:00 am - 4:00 pm, Jornada continua.
Bogotá D.C.

Dirección de correspondencia: Av. Carrera 68 No. 13 - 37 Bogotá D.C.
Código postal: 110931



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

1. FRENTE AL ACÁPITE DENOMINADO: “FUNDAMENTOS DE DERECHO – NORMAS Y CONCEPTOS DE VIOLACIÓN”

Señala la sociedad demandante: “**Silencio administrativo positivo**”

Al respecto H. Juez, se desestiman los argumentos expuestos en este cargo con fundamento en las siguientes consideraciones:

El artículo 156 de la Ley 1151 de 20072 dispuso para la UGPP, que el procedimiento por el cual esta Unidad debe adelantar las acciones de determinación de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social, en lo pertinente, no será otro que el regulado en los títulos I, IV, V, y VI del Estatuto Tributario, encontrando en el título V los artículos 732 y 734, los cuales señalan:

“Artículo 732. TÉRMINO PARA RESOLVER LOS RECURSOS. La Administración de Impuestos tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración o reposición, contados a partir de su interposición en debida forma.

(...)

Artículo 734. SILENCIO ADMINISTRATIVO. Si transcurrido el término señalado en el Artículo 732, sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo anterior, el recurso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la Administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará.”

No obstante, es preciso señalar que la remisión expresa a los títulos enunciados del Estatuto Tributario solo se aplica ante la ausencia de normas especiales que rijan las actuaciones administrativas desplegadas por esta Unidad en ejercicio de sus funciones; en este sentido, el artículo 5 de la Ley 57 de 18873 dispone que la norma especial prefiere a la que tenga carácter general, y por tanto, el criterio de especialidad prima ante el general.

Específicamente el procedimiento que debe atender la UGPP para adelantar los procesos de determinación y discusión, es el que se encuentra previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado parcialmente por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, el cual prescribe:

“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.”

(Negrilla fuera de texto)

Según lo prevé la disposición, el término para resolver y notificar el recurso de reconsideración contra los actos administrativos expedidos por la UGPP es de un año contado a partir de la interposición del recurso en **DEBIDA FORMA**, de manera que la prescripción normativa contenida en el artículo 732 del Estatuto Tributario, no resulta aplicable ante la presencia de norma especial que regula el tema, si bien el término previsto para fallar el recurso en esta disposición coincide con el previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, se trata evidentemente de dos disposiciones diferentes frente a dos procedimientos igualmente diferentes.

Por otra parte, el artículo 734 del Estatuto Tributario es una norma de carácter especial según la cual, si transcurrido el término señalado en el Artículo 732 el recurso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, refiriéndose a la ocurrencia del silencio administrativo positivo.

En primer lugar, resulta oportuno señalar que el silencio administrativo positivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo **solamente se configura en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales**, lo anterior significa que le corresponde al legislador señalar en qué casos la ausencia de respuesta por parte de la administración equivale a decisión positiva.

En este sentido la Corte Constitucional en sentencia C-875 de 2011 ha señalado:

“La regla general en nuestro ordenamiento ha sido que agotados los plazos que tiene la administración para dar respuesta a un requerimiento de carácter general o individual sin que aquella se produzca, ha de entenderse negado el requerimiento. Esta figura ha sido denominada silencio administrativo negativo y consiste en una ficción para que vencidos los plazos de ley sin una respuesta por parte de la administración, se genere un acto ficto por medio del cual se niega la solicitud elevada, acto que el administrado puede recurrir ante la misma administración o la jurisdicción.

Excepcionalmente, el legislador puede determinar que la ausencia de respuesta se entienda resuelta a favor de quien la presentó, figura que se conoce con el nombre de silencio administrativo positivo.

(...).

En términos constitucionales se puede definir la figura del silencio administrativo como una herramienta que el legislador ha dispuesto para que el ciudadano pueda: i) hacer valer sus derechos ante la administración de justicia, en el caso del silencio administrativo negativo, por cuanto no puede quedar indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del ente estatal encargado de resolverla, hecho que hace necesario crear un mecanismo para que pueda acudir ante la misma administración recurriendo el acto ficto o ante la jurisdicción o, ii) ver satisfechos sus derechos ante la omisión de la administración, en el caso del silencio administrativo positivo, en la medida en que el mutismo de aquella concreta en su cabeza un derecho...”

En igual sentido, el Consejo de Estado, Sección Cuarta, en Sentencia del 13 de septiembre de 2017, Rad.: 05001-23-31-000-2011-00984-01 (21514). Consejero Ponente: Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez manifestó que para que se configure el fenómeno del silencio positivo se deben cumplir tres requisitos:

“i. Que la ley le haya dado a la Administración un plazo dentro del cual debe resolver la petición, recurso, etc., ii) Que la ley contemple de manera expresa que el incumplimiento del plazo tiene efectos de silencio positivo, y. iii) Que la autoridad que estaba en la obligación de resolver no lo haya hecho dentro del plazo legal. Respecto de este último requisito, ha dicho la Sala que dentro del plazo señalado no solo debe emitirse la decisión, sino notificarse en debida forma”.

En efecto, el artículo 734 del ordenamiento tributario establece la ocurrencia del silencio positivo cuando transcurrido el término previsto en el artículo 732 ibídem no se ha resuelto el recurso de reconsideración, de manera que se encuentra previsto expresamente para el proceso de discusión frente actos administrativos expedidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, disposiciones que como se ha expuesto no resultan aplicables al proceso de determinación y discusión de la UGPP por tener regulación especial.

En consecuencia dado que no existe en el ordenamiento jurídico una norma expresa y especial que consagre la ocurrencia del silencio administrativo positivo respecto al fallo del recurso de reconsideración en el proceso de discusión de los actos administrativos expedidos por la UGPP, no se puede considerar la ocurrencia de este fenómeno jurídico, y mucho menos hacer extensiva una norma dispuesta para un procedimiento de la DIAN en el de la UGPP por tratarse de procedimientos con regulación especial.

Así las cosas, el silencio administrativo positivo no es aplicable dentro del procedimiento administrativo de determinación y/o sancionatorio de las contribuciones parafiscales de la Protección Social.

Así las cosas y cuando la administración omite la respuesta oportuna a las solicitudes que se presenten en procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y la imposición de sanciones, opera la figura del silencio administrativo negativo, lo anterior fue dispuesto por el legislador en el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente manera:

SILENCIO NEGATIVO. *Transcurridos tres (3) meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que esta es negativa. En los casos en que la ley señale un plazo superior a los tres (3) meses para resolver la petición sin que esta se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión. La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante*

la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Este tema ya ha sido objeto de análisis en el Jurisdicción Contencioso-Administrativa, quien al respecto señaló:

“Así las cosas, no puede aceptarse que ocurrió el supuesto de hecho anotado en el artículo 734 del Estatuto Tributario, puesto que tal ficción legal solo es aplicable tratándose del procedimiento de que habla dicha norma, mientras que para los trámites adelantados ante a UGPP no existe una disposición que cree un silencio positivo expresamente (...)”⁵.

Así las cosas, el silencio administrativo positivo no es aplicable dentro del procedimiento de determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y la imposición de sanciones, por tanto, la regla general es que opere el silencio administrativo negativo, el cual no le impide a la administración resolver de fondo el recurso de reconsideración y notificar el mismo, siempre que el acto presunto no haya sido objeto de demanda ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Como se puede observar y tal como lo prevé la disposición anterior, el término para resolver y notificar la resolución que resuelve el recurso de reconsideración contra los actos administrativos expedidos por la UGPP es de un (1) año, contado a partir de la interposición del recurso en debida forma.

Al respecto no se puede pasar por alto que en virtud del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional ordenó que, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las entidades públicas podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, por su parte la UGPP mediante Resolución No. 385 de abril 1° de 2020, ordenó la suspensión de los términos en los procesos y actuaciones parafiscales.

Para el efecto en el artículo 1° de la Resolución dispuso:

*“[...] **SUSPENDER** durante la vigencia de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, los términos en los procesos administrativos de determinación, sancionatorios, de discusión, por interposición de recursos de reconsideración o acción de revocatoria directa, y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, adelantados por la UGPP. De conformidad con lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020, los términos de las actuaciones administrativas se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. [...]” (sic)*

Que, a partir del 2 de abril de 2020, fecha de publicación de la Resolución No. 385 del 1° de abril de 2020 en la edición 51.275 del Diario Oficial, se encuentran suspendidos los términos de las actuaciones administrativas, los cuales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social,

⁵ Juzgado Segundo Administrativo de Manizales de fecha 23 de junio de 2017.

o hasta la fecha que en virtud de las órdenes impartidas por el Gobierno Nacional ello sea procedente.

Por lo anterior, resulta evidente que la norma en ningún momento indica que en el caso de que la administración, omita la respuesta oportuna para resolver el recurso de reconsideración, opere el silencio administrativo positivo.

Este análisis normativo, permite señalar sin lugar a duda que el silencio administrativo positivo, opera únicamente en los casos previstos expresamente en leyes especiales, siendo del caso que la remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 al Estatuto Tributario Nacional, es solo para las circunstancias donde no exista norma especial **y para el caso del procedimiento adelantado por la UGPP existe norma especial.**

Ahora bien, es preciso indicar que el artículo 732 del Estatuto Tributario corresponde a los términos que tienen la Administración de Impuestos – DIAN - para resolver los recursos de reconsideración o reposición, contados a partir de su interposición en debida forma, por lo que dicha normatividad no resulta aplicable ante la presencia de norma especial que regula el tema, si bien el término previsto para fallar el recurso de reconsideración en esta disposición coincide con el previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, se trata evidentemente de dos disposiciones diferentes frente a dos procedimientos igualmente diferentes.

Señala la sociedad demandante: “Prescripción de la facultad para imponer sanciones por parte de la UGPP”.

Al respecto H. Juez, se desestiman los argumentos expuestos en este cargo con fundamento en las siguientes consideraciones:

El **proceso sancionatorio**, surgió con la Ley 1607 de 2012 que asignó a la UGPP la imposición de sanciones⁶, sobre las siguientes conductas: i) la omisión en la afiliación y/o vinculación, ii) la corrección por inexactitud las autoliquidaciones de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, iii) el no suministrar dentro del plazo establecido, información y/o pruebas requeridas por esta Unidad, y iv) el incumplimiento por parte de las administradoras del Sistema de la Protección Social, de los estándares que la UGPP establezca para el cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

En consecuencia, la prescripción de la facultad sancionatoria que tiene la Unidad, la Ley 1607 de 2012 estableció en su artículo 179 la competencia para imponer las sanciones en él señaladas, competencia que opera sobre los requerimientos de información expedidos desde el 26 de diciembre de 2012 en adelante, los cuales a su vez pueden requerir información de vigencias anteriores hasta máximo cinco (5) años.

⁶ Ley 1607 de 2012, artículo 179

Lo anterior, se fundamenta en el párrafo 2° del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 que dispone:

“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.”

En este punto es importante aclarar que los aportes parafiscales de la protección social cuentan con una *norma especial que regula de forma específica el proceso sancionatorio, en el 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 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 la normativa señalada y una vez revisado el proceso de fiscalización adelantado a la sociedad demandante, tenemos que el Pliego de Cargos No. RPC-2019-00170 del 15 de febrero de 2019, mediante el cual se propuso una sanción a **TECNINTEGRAL SAS**, por no suministrar la información solicitada por La Unidad dentro del plazo establecido requerida en aplicación del numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, fue notificado por correo certificado el 10 de diciembre de 2018.

Ahora bien, el Pliego de Cargos señalado indicó en el acápite “**RESPUESTA AL PLIEGO DE CARGOS**” lo siguiente:

3. RESPUESTA AL PLIEGO DE CARGOS

A partir de la notificación de este pliego, usted cuenta con tres (3) meses dentro de los cuales podrá:

Enviar por escrito las explicaciones y aportar las pruebas que considere deban ser valoradas por La Unidad.

O

Pagar la sanción mediante consignación en la cuenta corriente No. 300700006921 del Banco Agrario de Colombia denominada “DTN – Recaudos UGPP”⁶

Es decir, que el Pliego de Cargos concedió a la sociedad demandante el término de tres (3) meses para responderlo y presentar los descargos u objeciones correspondientes, plazo que se

entiende se empieza a contar a partir de notificado el acto, por tanto, si el Pliego de Cargos fue notificado el 28 de febrero de 2019, los tres (3) meses vencieron el 28 de mayo de 2019.

TECNINTEGRAL SAS S.A.S., no dio respuesta al Pliego de Cargos.

Finalmente, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales profirió la Resolución Sancionatoria No. RDO-2019-03596 del 28 de octubre de 2019 a **TECNINTEGRAL SAS**, por no suministrar dentro del plazo establecido la información requerida.

ACTUACIÓN	FECHA
<i>Pliego de Cargos No. RPC-2019-00170</i>	<i>15 de febrero de 2019</i>
Notificación del Pliego de Cargos No. <i>RPC-2019-00170</i>	28 de febrero de 2019
Vencimiento del término para dar respuesta al Pliego de Cargos No. <i>RPC-2018-00156</i>	<u>28 de mayo de 2019</u>
Respuesta al Pliego de Cargos No. <i>RPC-2019-00170</i>	NO RESPONDIO
<i>Resolución Sancionatoria No. RDO-2019-03596</i>	<i>28 de octubre de 2019</i>
Vencimiento del término para proferir la Resolución Sancionatoria	28 de noviembre de 2019

De lo expuesto se tiene que entre la fecha de vencimiento para dar respuesta al Pliego de Cargos y la fecha de expedición de la Resolución Sancionatoria el acto administrativo se profirió dentro del término legal de los seis (6) meses siguientes, que señaló para tal fin el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

En ese orden resulta inadmisibles que se hable de una “prescripción” o se desentienda la entidad de la aplicación normatividad resultante de la lectura clara y comprensible del artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, en cuanto, no se entiende en qué sentido le aplican las normas señaladas por el demandante, por cuanto es claro que los términos tanto para responder al pliego de cargos, como para expedir la resolución sancionatoria, aplican en el tenor literal que la misma norma señala, por tanto, no puede la parte actora pretender una interpretación a su favor, pues la entidad ha aplicado la norma señalada en los términos que refiere, cuando no existe duda alguna de la misma.

Asimismo, no se entiende cómo pretende la parte actora, señalar que se vulnera un aspecto del debido proceso, frente a la aplicación normativa que señala, pues conforme lo señala la parte demandante de hacerlo como lo señala, resultaría que la entidad, en un ejercicio arbitrario, se salte la norma dispuesta y lo contemplando en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, para caprichosamente generar una interpretación que se acomode a los intereses de cada aportante, pues la Unidad aplica el sentido natural y obvio de la norma, como lo señala el mismo artículo 27 del Código Civil, así:

Esta consideración es especialmente importante, si se tiene en cuenta lo que dispone el artículo 28 del Código Civil:

“ARTÍCULO 28. *Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.”*

En virtud de esta disposición, las palabras de la ley deben interpretarse en su sentido natural y obvio, salvo que el legislador les haya dado un significado especial, pues en tal caso resulta claro que la definición legal vincula al operador jurídico.

No obstante, lo anterior, la precitada norma establece dos (2) términos que la UGPP debe cumplir y respetar, a saber:

- **El primero, de tres (3) meses:** La Unidad previo a la expedición de la resolución sanción, deberá enviar un pliego de cargos, que deberá ser respondido por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación.

Lo anterior con el fin de que el aportante exprese si admite o no la propuesta que se hace a través del pliego de cargos proferido por la entidad, es decir, que la administración debe esperar que dicho término expire, toda vez que desconoce si el aportante dará respuesta en el primer o último día o si lo hará mediante uno o varios escritos presentados en distintas fechas, pero durante el término establecido para tal efecto.

- **Y el segundo, de seis (6) meses.** Si en la respuesta al pliego de cargos el aportante no admite los cargos formulados por la Unidad y si encuentra mérito deberá proferir la respectiva resolución sancionatoria dentro de los seis (6) meses siguientes.

En este sentido, téngase en cuenta que la norma es clara en determinar que dichos seis (6) meses, para efectos de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa, como antes mencionamos, deben contabilizarse a partir del vencimiento para dar respuesta al pliego de cargo, pues no hay interpretación diferente a la que se infiere del mismo razonamiento de la norma, es decir, de su sentido natural y obvio, pues las interpretaciones que menciona la parte demandante, si sería perjudiciales para la actora pues vulnerarían completamente el derecho a la defensa y el debido proceso.

Lo anterior por cuanto un razonamiento en el cual, se cuenten estos seis (6) meses a partir de la notificación del pliego de cargos, sería a todas luces arbitrario e improcedente, pues no se entiende cómo la parte actora infiere esta interpretación, cuando la misma norma es clara en determinar que los aportantes tienen tres (3) meses para contestar el pliego de cargos, y no se deben contar los seis (6) meses desde este momento, ello no puede de ninguna manera inferirse, pues la norma en ningún momento lo precisa de esta manera.

Ahora bien, de la otra interpretación, como señalamos, mal haría la entidad en contabilizar los seis (6) meses a partir de la respuesta que se haga al pliego de cargos, pues como resaltamos, la entidad debe esperar que el término de tres (3) meses para responder al pliego de cargos, expire, toda vez que desconoce si el aportante dará respuesta en el primer o último día o si lo hará mediante uno o varios escritos presentados en distintas fechas, pero durante el término establecido para tal efecto.

En conclusión, no se entiende cómo la parte demandante, busca un provecho cuando la norma es clara para este caso particular, y pretende tergiversar las nociones básicas de interpretación normativa, cuando insinúa que la entidad vulneró el debido proceso y expidió los actos administrativos fuera de la competencia.

De acuerdo con lo anterior, se observa que la UGPP cuenta con el término de 6 meses para proferir la resolución sanción una vez finalice el término para dar respuesta por el demandante al pliego de cargos.

En cualquier caso, es importante explicar que la entidad profirió la Resolución Sancionatoria No. Resolución Sancionatoria, reiteramos en cualquier escenario expuesto dentro del término legal que señala el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.

Señala la sociedad demandante:

“Violación directa por falta de aplicación del artículo 29 de la C.P. y que obliga a la aplicación del derecho al debido proceso y los principios básicos del proceso penal a los procedimientos de carácter sancionatorio administrativo”.

“Violación del principio de legalidad”

“Violación del principio de tipicidad”

“Violación del principio de antijuridicidad”

Por tratarse de cargos encaminados a la misma motivación e inconformidad se dará respuesta de manera conjunta.

Al respecto H. Juez, se desestiman los argumentos expuestos en este cargo con fundamento en las siguientes consideraciones:

Para contextualizar el procedimiento seguido por parte de la Unidad en el caso que hoy nos ocupa es importante resaltar que la sanción impuesta a **TECNINTEGRAL SAS S.A.S**, tiene como fundamento legal el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 179. Sanciones. *La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo* y las mismas se aplicarán sin perjuicio

del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial según sea el caso.

(...)

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

Es necesario referir que la potestad sancionatoria de la administración, es la facultad otorgada a algunas autoridades públicas para imponer medidas como la aquí señalada ante la inobservancia de las reglas por parte de los particulares; esta competencia junto a la facultad de imponer sanciones de tipo penal por parte de los jueces, conforman lo que se ha denominado *ius puniendi del Estado*, el cual de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, *“(...) a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas.”*

Es así como *“las autoridades titulares de funciones administrativas, en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado, está sometida a claros principios, que, en la mayoría de los casos, son proclamados de manera explícita en los textos constitucionales, tales como los de: legalidad, tipicidad, prescripción, a los que se suman los de aplicación del sistema sancionador como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso – régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias-, de proporcionalidad y el de non bis in ídem.”*

Así las cosas, la facultad sancionatoria de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, se encuentra establecida en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, el cual en su numeral 3°, determina con claridad la procedencia de la imposición de sanciones a personas o entidades a las que esta Unidad les haya solicitado informaciones y/o pruebas y que no la suministren dentro del plazo establecido para ello, por lo que se harán acreedoras a una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información. De manera que queda demostrado que en ningún evento se ha vulnerado el Principio de Legalidad por parte de mi representada.

A su vez, el artículo 180 de la ley 1607 de 2012, (norma vigente para la época de los hechos) fija el procedimiento aplicable por la Unidad a fin de ejercer su facultad sancionatoria así:

Previo a la expedición de la Resolución Sanción, la UGPP envió un Pliego de Cargos, el cual debía ser respondido por el aportante dentro del mes siguiente a su notificación. Si el aportante



no admite la propuesta efectuada en el Pliego de Cargos, la UGPP procedería a proferir la respectiva Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes.

Contra la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se proferirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la interposición del recurso.

Bajo este contexto normativo, tenemos que la Unidad al momento de ejercer su facultad sancionatoria en todo momento garantizó el principio fundamental al debido proceso consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, debido proceso que fue garantizado en desarrollo de la actuación administrativa sancionatoria, al notificarle en debida forma todas las actuaciones surtidas, se observó el procedimiento establecido, se otorgaron y respetaron los términos fijados en la Ley para que el aportante diera respuesta y presentara recursos.

De acuerdo a lo expuesto, tenemos que la sanción impuesta a la sociedad demandante por no envió de la información, se imputó conforme a las normas preexistentes a su imposición y la misma no obedeció a un capricho o una arbitrariedad de la Unidad, la norma en forma clara consagra que cuando la Unidad haya solicitado información y/o pruebas a personas o entidades y estos no la suministren dentro del plazo establecido para ello, se harán acreedores a una sanción de cinco (05) UVT, por cada día de retraso en la entrega de la información, como en efecto ocurrió en el caso bajo estudio, es decir, la sanción impuesta estuvo acorde con las previsiones señaladas en la norma.

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

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



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

“(...) Esta Corporación ha explicado que el derecho al debido proceso se descompone en varias garantías que tutelan diferentes intereses ya sea de los sujetos procesales, o de la colectividad a una pronta y cumplida justicia. Entre ellas, el artículo 29 de la Constitución, en forma explícita consagra tanto el principio de celeridad, como el derecho de contradicción y controversia probatoria. Al respecto dicha norma señala que toda persona tiene derecho “a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”. Por su parte, el artículo 228 superior prescribe que “los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”. En desarrollo de estos principios, de un lado los procesos deben tener una duración razonable y, de otro, deben establecer mecanismos que permitan a los sujetos procesales e intervinientes controvertir, en condiciones de igualdad, las pruebas presentadas, así como los argumentos de hecho y de derecho que se aduzcan en su contra. Ha destacado así mismo la jurisprudencia que en el proceso de producción del derecho, como en el de su aplicación, las distintas garantías que conforman la noción de debido proceso pueden entrar en tensión. Así, en ciertos casos el principio de celeridad puede entrar en conflicto con la garantía de contradicción probatoria, o con el derecho de defensa, pues un término judicial breve, naturalmente recorta las posibilidades de controversia probatoria o argumentativa. Al respecto la jurisprudencia ha señalado que algunas de las garantías procesales son prevalentes, pero también ha aceptado que otras pueden verse limitadas a fin de dar un mayor alcance a intereses públicos legítimos o a otros derechos fundamentales implicados (...)”.

Aunado a lo anterior, 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 179 de la Ley 1607 de 2012.

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

“(...) La Constitución Política de 1991 consagró expresamente el derecho al debido proceso, erigiéndolo como parte de los derechos fundamentales de las personas. Se trata de una garantía que permite a sus titulares conocer previamente las condiciones jurídicas dentro de las cuales serán tramitados sus asuntos, particularmente lo relacionado con la jurisdicción de la autoridad pública ante la cual se actúa, el ámbito de competencias de la misma, los términos dentro de los cuales deberán ser resueltas las peticiones y, en general, todos los aspectos de trámite idóneos como instrumento de protección ante el eventual abuso en que puedan incurrir los agentes del Estado o los particulares en determinados casos. Toda conducta estatal que desconozca los parámetros jurídicos que establecen las reglas de los procesos judiciales o administrativos debe ser censurada y, según el caso, declarada nula por la autoridad

competente, pues con ella se habrá causado una grave alteración al vulnerar el orden constitucional. Tal es el sentido del artículo 29 de la Carta Política, que proscribe todo comportamiento ajeno a las reglas del principio de legalidad, según el cual todas las conductas de los agentes públicos deben estar previamente señaladas en la ley o en el reglamento (...)."

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

Conforme a lo anterior en el Pliego de Cargos No. **RPC-2019-00170 del 15 de febrero de 2019**, esta Unidad propuso sancionar al demandante por el **no suministró dentro del plazo establecido de la información** solicitada mediante el Requerimiento de información, sanción que planteó con base en lo dispuesto en el numeral 3º del Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, el cual indica:

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

Por tanto, la UGPP, al proponer la sanción en el pliego de cargos, atendió el Principio de Legalidad de esta al indicar en el proceso sancionatorio llevado a cabo al demandante lo siguiente:

1. El señalamiento de la sanción está hecho directamente por el legislador
2. El señalamiento de la sanción es previo al momento de comisión de la conducta sancionable, y también al acto que determina la imposición de la sanción
3. La sanción se determinó no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable.

Pues bien, en lo que respecta al primer punto, tenemos que la sanción propuesta se encuentra establecida expresamente por el legislador en el Numeral 3º del Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.

Sobre el segundo punto, revisado el expediente que nos ocupa, se pudo establecer que el demandante incurrió en la conducta sancionable con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1607 de 2012, pues como se precisó en el Pliego de Cargos, el hecho sancionable se configuró el 11/09/2014, fecha en la cual venció el plazo otorgado a **TECNINTEGRAL SAS** para

suministrar la información solicitada en el Requerimiento de Información, sin que hubiera cumplido con dicho deber.

Finalmente, se precisa sobre el tercer aspecto a considerar en aplicación del Principio de Legalidad, que la sanción estaba determinada por la Ley previamente a que el aportante incurriera en la conducta sancionable, pues desde la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, era claro que las personas a las que esta entidad les haya solicitado informaciones y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello, eran acreedoras a una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.

En la norma⁷ se lee con claridad que serán sancionadas con “*cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega **de la información solicitada**” “las personas y entidades a las que esta entidad les haya **solicitado informaciones y/o pruebas**, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello”.* Lo que en otras palabras significa que, la UGPP no podrá imponer la sanción establecida en el numeral 3º del Art. 179 de la Ley 1607 de 2012 al aportante, a quien habiéndosele solicitado información y/o pruebas, suministró la información solicitada, dentro del plazo establecido para ello.

La norma analizada es clara al indicar que la conducta sancionable es la no entrega de la información dentro del plazo establecido para ello, situación que se puede ver reflejada en tres hipótesis diferentes:

- i. Vencido el término para la entrega de la información el aportante nunca da respuesta al requerimiento.
- ii. Dentro del plazo concedido el aportante responde de forma incompleta allegando parcialmente lo solicitado.

iii. Vencido el plazo concedido el aportante termina de allegar la información faltante o allega la totalidad de la información que no fue entregada dentro del plazo.

Si bien la norma no describe exactamente estas tres hipótesis, lo cierto es que las mismas reflejan claramente el sentido de la norma, pues si cualquiera de ellas es desplegada por el aportante se puede afirmar sin lugar a dudas, que la información **no se suministró dentro del plazo concedido para ello**.

En contraste, aparece con mayor nitidez, que suministrar “parte” de la información solicitada, no satisface el Requerimiento de la Entidad, ni exime a la demandante de la sanción establecida en la renombrada Ley, entender lo contrario, si sería incurrir en una falla de interpretación normativa, por lo que la fundamentación legal del pliego se encuentra acorde con la normatividad respectiva, es decir con el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, toda vez y como

⁷ Numeral 3º del Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012

se indicó anteriormente y como quedó plasmado en pliego de cargos la sociedad demandante no cumplió con su deber de entregar la información solicitada.

Revisado el proceso sancionatorio adelantado a la sociedad demandante, se tiene que obra Requerimiento de Información radicado UGPP No. 20146203129081 del 20 de junio de 2014, mediante el cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales solicitó a **TECNINTEGRAL SAS S.A.S.**, allegar en el término de Dos (2) meses y medio (15 días calendario), contados a partir de la notificación del mismo, la información tributaria y contable por los periodos 01/01/2011 al 31/12/2013, el cual fue notificado por correo certificado el 27 de junio de 2014, por lo que el término para dar respuesta de manera oportuna venció el día 11 de septiembre de 2014.

- Mediante radicado No. 20147362758072 del 12 de septiembre de 2014, estando dentro del término concedido TECNINTEGRAL SAS S.A.S. allegó:

Radicado	Fecha	Contenido
20147362758072	12/09/2014	<p>El aportante suministra la siguiente información:</p> <p>1)1410449915544_1BALANCEDEPRUEBA201120122013 (ok. Recibido del año 2013).</p> <p>2)1410450105107_2AUXILIARSCUENTASRELACIONADA SCAUSACIONOMINA, (Incompleto faltan las cuentas 2525-05-01-00-00-00, 5105-88-00-00-00-40, 5105-95-00-00-00-40, 5105-95-01-00-00-10, 5105-95-01-00-00-40, 5205-95-00-00-00-20, 5205-95-00-00-00-30, 5205-95-01-00-00-40, 7205-06-01-00-00-11, 7205-06-01-00-00-12, 7205-06-01-00-00-13, 7205-06-01-00-00-14, 7205-06-01-00-00-40, 7205-15-01-00-00-11, 7205-15-01-00-00-12, 7205-15-01-00-00-13, 7205-15-01-00-00-14, 7205-15-01-00-00-40, 7205-27-01-00-00-11, 7205-27-01-00-00-12, 7205-27-01-00-00-13, 7205-27-01-00-00-14, 7205-27-01-00-00-40, 7205-39-01-00-00-11, 7205-39-01-00-00-12, 7205-39-01-00-00-13, 7205-39-01-00-00-14, 7205-39-01-00-00-40, 7205-42-01-00-00-11, 7205-42-01-00-00-12, 7205-42-01-00-00-13, 7205-42-01-00-00-14, 7205-42-01-00-00-40, 7205-48-01-00-00-12, 7205-80-01-00-00-12, 7205-90-01-00-00-11, 7205-95-01-00-00-11, 7205-95-01-00-00-12, 7205-95-01-00-00-13, 7305-95-01-00-00-40, 7305-95-08-00-00-10, 7305-95-91-00-00-00, 7305-95-92-00-00-00, 7305-99-99-00-00-20, 7305-99-99-00-00-30, 7305-99-99-00-00-95, 7305-99-99-00-00-98 y 7305-99-99-00-00-97.)</p> <p>3)1410464753999_3AUXILIARSCUENTASCONTABLES SERVICIOS Y DIVERSOS (Incompleto faltan las cuentas 5135-05-00-00-00-40, 5135-05-02-00-00-40, 5135-25-00-00-40, 5135-30-00-00-00-40, 5135-35-00-00-00-40, 5135-35-01-00-00-00, 5135-35-01-00-00-40, 5135-35-02-00-00-00, 5135-35-02-00-00-40, 5135-40-00-00-00-40, 5135-50-00-00-00-00, 5135-50-00-00-00-40, 5135-55-01-00-00-40, 5135-95-01-00-00-40, 5235-80-00-00-80, 5235-80-01-00-00-80, 7335-05-01-00-00-10, 7335-25-01-00-00-10, 7335-30-01-00-00-10, 7335-50-01-00-00-10, 7335-95-01-00-00-10, 7395-95-02-00-00-10, 7395-95-03-00-00-10, 7395-95-04-00-00-10 y 7395-95-05-00-00-10).</p> <p>4) No envía Nomina de salarios del año 2013</p> <p>Notificación de autorización electrónica nancy.avendano@tecnintegral.com</p>

- Al evidenciar que la información no fue aportada en su totalidad, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales profirió las Liquidaciones parciales sanción por envío de información incompleta radicados UGPP , advirtiendo al aportante que se encontraba incurso en una conducta sancionable y señaló la información que se tenía pendiente de entrega a la fecha.
- Lo anterior demuestra que si bien la parte actora allegó información el 12 de septiembre de 2014 como aduce el recurrente en su escrito de recurso, lo hizo de forma parcial quedando información por entregar.

Radicado	Fecha	Contenido
20147362758072	12/09/2014	<p>El aportante suministra la siguiente información:</p> <p>1)1410449915544_1BALANCEDEPRUEBA201120122013 (ok. Recibido del año 2013).</p> <p>2)1410450105107_2AUXILIARESCUENTASRELACIONADASCAUSACIONOMINA, (Incompleto faltan las cuentas 2525-05-01-00-00-00, 5105-66-00-00-00-40, 5105-95-00-00-00-40, 5105-95-01-00-00-10, 5105-95-01-00-00-40, 5205-95-00-00-00-20, 5205-95-00-00-00-30, 5205-95-01-00-00-40, 7205-06-01-00-00-11, 7205-06-01-00-00-12, 7205-06-01-00-00-13, 7205-06-01-00-00-14, 7205-06-01-00-00-40, 7205-15-01-00-00-11, 7205-15-01-00-00-12, 7205-15-01-00-00-13, 7205-15-01-00-00-14, 7205-15-01-00-00-40, 7205-27-01-00-00-11, 7205-27-01-00-00-12, 7205-27-01-00-00-13, 7205-27-01-00-00-14, 7205-27-01-00-00-40, 7205-39-01-00-00-11, 7205-39-01-00-00-12, 7205-39-01-00-00-13, 7205-39-01-00-00-14, 7205-39-01-00-00-40, 7205-42-01-00-00-11, 7205-42-01-00-00-12, 7205-42-01-00-00-13, 7205-42-01-00-00-14, 7205-42-01-00-00-40, 7205-48-01-00-00-12, 7205-80-01-00-00-12, 7205-90-01-00-00-11, 7205-95-01-00-00-11, 7205-95-01-00-00-12, 7205-95-01-00-00-13, 7305-95-01-00-00-40, 7305-95-08-00-00-10, 7305-95-91-00-00-00, 7305-95-92-00-00-00, 7305-99-99-00-00-20, 7305-99-99-00-00-30, 7305-99-99-00-00-95, 7305-99-99-00-00-96 y 7305-99-99-00-00-97.)</p> <p>3)1410464753999_3AUXILIARESCUENTASCONTABLESSERVICIOSYDIVERSOS (Incompleto faltan las cuentas 5135-05-00-00-00-40, 5135-05-02-00-00-40, 5135-25-00-00-00-40, 5135-30-00-00-00-40, 5135-35-00-00-00-40, 5135-35-01-00-00-00, 5135-35-01-00-00-40, 5135-35-02-00-00-00, 5135-35-02-00-00-40, 5135-40-00-00-00-40, 5135-50-00-00-00-00, 5135-50-00-00-00-40, 5135-55-01-00-00-40, 5135-95-01-00-00-40, 5235-60-00-00-00-60, 5235-60-01-00-00-60, 7335-05-01-00-00-10, 7335-25-01-00-00-10, 7335-30-01-00-00-10, 7335-50-01-00-00-10, 7335-95-01-00-00-10, 7335-95-01-00-00-10, 7395-95-02-00-00-10, 7395-95-03-00-00-10, 7395-95-04-00-00-10 y 7395-95-05-00-00-10).</p> <p>4) No envía Nomina de salarios del año 2013 Notificación de autorización electrónica nancy.avendano@tecnintegral.com</p>
20155141112452	23/04/2015	<p>Se envía oficio diciendo y de igual manera reitera la siguiente información: 20147362758072_Auxiliares_Nomina_2013, - Persisten los mismos auxiliares faltantes del primer radicado. 20147362758072_Auxiliares_Servicios_Diversos_2013, - 20147362758072_Balance_Prueba_2013, - 20147362758072_Nomina_2013, (ok recibido).- 20147362758072_Parametrizacion_Nomina_2013, 20147362758072_Relacion_PILA_2013, 20147362758072_Resumen_Nomina_2013.</p>
201550050399052	18/08/2015	<p>El aportante envía Archivo en Excel de los Auxiliares de la cuenta contable de Servicios y Diversos del año 2013. Persisten los mismos auxiliares faltantes del primer radicado. Y en PDF firmados por el Representante Legal y Revisor y Fiscal las certificaciones de las cuentas contables auxiliares de Servicios y Diversos correspondiente del 2013.</p>
201650051630452	24/05/2016	<p>Con este radicado adjunta nuevamente: 20147362758072_Auxiliares_Nomina_2013, - Persisten los mismos auxiliares faltantes del primer radicado. 20147362758072_Auxiliares_Servicios_Diversos_2013, Persisten los mismos auxiliares faltantes del primer radicado. - 20147362758072_Balance_Prueba_2013, - (ok recibido). 20147362758072_Nomina_2013, (ok recibido).- 20147362758072_Parametrizacion_Nomina_2013, 20147362758072_Relacion_PILA_2013, 20147362758072_Resumen_Nomina_2013.</p>
201650053548482	21/10/2016	<p>Remite la siguiente información: Se envía Libros auxiliares de las cuentas causación y pago de nómina/detallados por tercero, correspondientes al año 2013. OK RECIBIDO .COMPLETA las cuentas 2525-05-01-00-00-00, 5105-66-00-00-00-40, 5105-95-00-00-00-40, 5105-95-01-00-00-10, 5105-95-01-00-00-40, 5205-95-00-00-00-20, 5205-95-00-00-00-30, 5205-95-01-00-00-40, 7205-06-01-00-00-11, 7205-06-01-00-00-12, 7205-06-01-00-00-13, 7205-06-01-00-00-14, 7205-06-01-00-00-40, 7205-15-01-00-00-11, 7205-15-01-00-00-12, 7205-15-01-00-00-13, 7205-15-01-00-00-14, 7205-15-01-00-00-40, 7205-27-01-00-00-11, 7205-27-01-00-00-12, 7205-27-01-00-00-13, 7205-27-01-00-00-14, 7205-27-01-00-00-40, 7205-39-01-00-00-11, 7205-39-01-00-00-12, 7205-39-01-00-00-13, 7205-39-01-00-00-14, 7205-39-01-00-00-40, 7205-42-01-00-00-11, 7205-42-01-00-00-12, 7205-42-01-00-00-13, 7205-42-01-00-00-14, 7205-42-01-00-00-40, 7205-48-01-00-00-12, 7205-80-01-00-00-12, 7205-90-01-00-00-11, 7205-95-01-00-00-11, 7205-95-01-00-00-12, 7205-95-01-00-00-13, 7305-95-01-00-00-40, 7305-95-08-00-00-10, 7305-95-91-00-00-00, 7305-95-92-00-00-00, 7305-99-99-00-00-20, 7305-99-99-00-00-30, 7305-99-99-00-00-95, 7305-99-99-00-00-96 y 7305-99-99-00-00-97.) Libro auxiliar de servicios y diversos del año 2013, OK RECIBIDO. COMPLETA las cuentas 5135-05-00-00-00-40, 5135-05-02-00-00-40, 5135-25-00-00-00-40, 5135-30-00-00-00-40, 5135-35-00-00-00-40, 5135-35-01-00-00-00, 5135-35-01-00-00-40, 5135-35-02-00-00-00, 5135-35-02-00-00-40, 5135-40-00-00-00-40, 5135-50-00-00-00-00, 5135-50-00-00-00-40, 5135-55-01-00-00-40, 5135-95-01-00-00-40, 5235-60-00-00-00-60, 5235-60-01-00-00-60, 7335-05-01-00-00-10, 7335-25-01-00-00-10, 7335-30-01-00-00-10, 7335-50-01-00-00-10, 7335-95-01-00-00-10, 7395-95-02-00-00-10, 7395-95-03-00-00-10, 7395-95-04-00-00-10 y 7395-95-05-00-00-10). OK RECIBIDO.</p>

Centro de Atención al Ciudadano:
Calle 19ª No. 72-57 Locales B-127 y B-128
Horario de Atención: lunes a viernes 7:00 am - 4:00 pm, Jornada continua.
Bogotá D.C.

Dirección de correspondencia: Av. Carrera 68 No. 13 - 37 Bogotá D.C.
Código postal: 110931



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda

Conforme ha precisado la jurisprudencia *“la contabilidad es un todo integral, no una parte, por ende debe valorarse y aceptarse o no, en su totalidad, no en una fracción de ella, para efectos probatorios. Y siendo así, una unidad, no resulta jurídico atribuirle a sus libros efectos probatorios independientes y distintos de los que se derivan de ella, pues tal método es contrario al principio de unidad de la prueba contable”*⁸, es así que no podría entenderse que la sociedad demandante suministró la información contable del año 2013 solicitada en el Requerimiento de Información, hasta que no obre en el expediente, mínimamente, el balance de prueba, la nómina de salarios, los auxiliares contables de las cuentas de causación y pago de la nómina y de servicios y diversos que presentaron movimiento durante dicha vigencia y con las características solicitadas en su totalidad.

De lo expuesto se evidencia con claridad que, pese a que **TECNINTEGRAL SAS S.A.S** si bien dio respuesta en término al requerimiento de información, en dichas respuestas no suministró la totalidad de la información solicitada, por tal razón para efectos del cálculo de la sanción se debe tener en cuenta el número de días que transcurren a partir del día siguiente a aquel en que debió entregarse la información, hasta la fecha en que se suministre la misma o hasta la fecha en que se profiera la resolución sancionatoria.

Es evidente entonces, que la sociedad demandante incumplió el mandato legal de aportar a tiempo la información solicitada por medio del requerimiento de información, lo que permitió establecer la existencia de una infracción tipificada en el ordenamiento como hecho sancionable.

En este estado de las cosas, es claro que, la conducta típica sancionable de no entrega de información en oportunidad legal se encuentra materializada en los términos del numeral 3º del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, toda vez que, el aportante no suministró la información requerida por La Unidad dentro del plazo establecido, lo que se constituye en el hecho sancionable⁹.

Es importante anotar que se procuró la entrega de la información a través de comunicación formal como la liquidación parcial de sanción, 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.

De lo expuesto se concluye que la UGPP no procede inmediatamente vencido el plazo para remitir la información a iniciar el procedimiento tendiente a la imposición de la sanción cuando los aportantes hace caso omiso a este como lo solicita el recurrente, toda vez que el fin último del 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 se

⁸ Sentencia Consejo de Estado del 27/11/1998. Expediente 9099.

⁹ Numeral 3º Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016.

fundamenta en el incumplimiento legal de aportar a tiempo la información solicitada por medio del requerimiento de información.

Para aclarar el interrogante del demandante, respecto al término con que cuenta la Unidad para proferir y notificar la resolución sancionatoria, esta Dirección considera necesario recordar que los aportes parafiscales de la protección social cuentan con una *norma especial que regula de forma específica el tema, siendo esta la Ley 1607 de 2012, en sus artículos 178, 179 y 180, en especial el parágrafo 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 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)

En concordancia con lo ya expuesto a lo largo de esta contestación, 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.

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

Además, cabe señalar en este punto, que la gradualidad de la sanción impuesta está en manos del aportante, pues entre más retrase la entrega de la información es como verá finalmente reflejada la sanción.

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.

Ahora bien, frente al caso particular es de aclarar que son los aportantes como fuente de información quienes están llamados a conservar de la manera más adecuada el registro de sus operaciones y les es dable con mayor facilidad suministrar la información, por lo que la UGPP como autoridad obligada a seguir la Ley no puede negarse a aplicar la sanción que deviene de la entrega de la información por fuera del término otorgado para ello.

En consecuencia, a partir de la expedición de la Ley 1607 de 2012, la no entrega, la entrega incompleta o *la entrega extemporánea de la información y documentación exigida*, resultan en conductas sancionables dentro del marco y términos dispuestos en la Ley, en la medida en que de la entrega de la información solicitada por la Administración dentro del término concedido dependen las acciones de fiscalización tendientes a verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social.

Para llevar a cabo esa tarea encomendada por el legislador, la Unidad está facultada para solicitar a los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores del sistema, la información que estime conveniente, conforme al artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el Decreto Ley 169 de 2008 y el Decreto 575 de 2013.

Asimismo, el Decreto Ley 169 de 2008 en su artículo 1°, literal b), numerales 5 a 7, facultó a la UGPP para solicitar a los 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 cuando estén obligados a conservarlos.

Respecto a los principios sancionatorios que rigen las actuaciones en materia tributaria es de indicar en primer lugar que, sobre la entrega tardía de la información, resulta necesario tener en cuenta que no se trata de entregar la información exigida cuando el aportante a bien tenga, sino cuando lo ordena la Ley para que sea plenamente eficaz y permita su utilización por parte del ente fiscalizador.

De lo expuesto es palmario que la sociedad demandante no desplegó el debido cuidado y diligencia en su actuación ante el requerimiento de información, para facilitar a esta Unidad Administrativa la información y los elementos necesarios para que ésta pueda realizar sus actividades de fiscalización, previniendo que la información remitida se adjuntara completa y así

no ser merecedora de la sanción advertida, por tanto la sanción se proyectó bajo el **principio de legalidad** de conformidad con la normativa legal vigente ya mencionada y en cumplimiento estricto de un mandato legal.

En este estado de las cosas, es claro que la conducta típica sancionable de no entrega de información en oportunidad legal se encuentra materializada en los términos del numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, toda vez que, el aportante debiendo entregar información no la completó, trasgrediendo así la norma, situación que se encuentra acreditada con suficiencia en el asunto que nos ocupa, circunstancia que permite inferir que la conducta se encuadró plenamente dentro de la hipótesis prevista en el numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, el cual indica que las entidades y personas obligadas incurrir en la sanción allí establecida cuando incumplan la obligación de entregar la información o las pruebas solicitadas por la administración dentro del término concedido constituyéndose así el hecho sancionable en el no suministro de lo requerido por la administración dentro del plazo concedido para tal efecto.

Así las cosas, tenemos que es suficiente con que la empresa despliegue la conducta reprochable para que resulte procedente imponer la sanción allí prevista, la cual dependerá del número de días que la empresa demore en dar respuesta a lo solicitado por la administración.

Sobre este tema, el Consejo de Estado en providencia del 29 de mayo de 2014¹⁰, explicó en cuanto a la determinación de sanciones en aquellos eventos donde no se hace entrega de información o se entrega con inconsistencias, luego de analizar lo dispuesto en los artículos 651 y 675 del Estatuto Tributario Nacional lo siguiente:

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

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

¹⁰ 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.

*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.

Aquí resulta acertado lo que la Corte Constitucional en Sentencia C - 616 de 2002, explica sobre la razón de ser la potestad sancionadora conferida a la administración:

“Por ello, se ha expresado, en forma reiterada, que i) la potestad sancionadora como potestad propia de la administración es necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones y la realización de sus fines, pues ii) permite realizar los valores del orden jurídico institucional, mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia propende indudablemente a la realización de sus cometidos y iii) constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.”

Al respecto, se encuentra que la norma en ningún momento estableció un sistema para graduar la sanción impuesta dependiendo del grado de culpa o responsabilidad que recae sobre el administrado, pues como claramente lo dice el Consejo de Estado *“La comisión del error es presupuesto suficiente para imponer la sanción”*, sin que indique sea necesario demostrar que la conducta fue dolosa o culposa pues basta *“...que se cometa el error para que se tipifique la infracción”*.

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 tipicidad**, corresponde imponer el monto determinado por el legislador para tal efecto.

Así las cosas, tenemos que es suficiente con que la empresa despliegue la conducta reprochable para que resulte procedente imponer la sanción allí prevista, la cual dependerá del número de días que la empresa demore en dar respuesta a lo solicitado por la administración.

En consecuencia, a partir de la expedición de la Ley 1607 de 2012, la no entrega, la entrega incompleta o *la entrega extemporánea de la información y documentación exigida*, resultan en conductas sancionables dentro del marco y términos dispuestos en la Ley, en la medida en que de la entrega de la información solicitada por la Administración de manera oportuna dependen las acciones de fiscalización tendientes a verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social.

Por tanto, la UGPP, al proponer la sanción atendió el Principio de Legalidad de esta al indicar en el proceso sancionatorio llevado a cabo a la sociedad demandante lo siguiente:

- El señalamiento de la sanción está hecho directamente por el legislador

- El señalamiento de la sanción es previo al momento de comisión de la conducta sancionable, y también al acto que determina la imposición de la sanción
- La sanción se determinó no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable.

Pues bien, en lo que respecta al primer punto, tenemos que la sanción propuesta se encuentra establecida expresamente por el legislador en el Numeral 3º del Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.

En este sentido, una vez analizadas las pruebas obrantes en el expediente, se concluyó que el demandante no suministró la información requerida por La Unidad dentro del plazo establecido, lo que se constituye en el hecho sancionable¹¹.

- No se introducen razones o argumentaciones distintas de las expresadas en el pliego de cargos.
- No se alteran los fundamentos ni las pruebas que sirvieron de base para adoptar la decisión.
- La resolución se circunscribió a los hechos analizados en el pliego de cargos.

La norma es clara en indicar que la conducta sancionable es la no entrega de información dentro del plazo establecido para ello; y que son dos aspectos que confluyen para quien no suministre la información dentro del plazo establecido, esto es:

- Entregar la información de manera parcial.
- Suministrar la información de manera extemporánea.

De lo anterior se concluye que revisadas las actuaciones adelantadas por esta Unidad Administrativa, se puede observar el cumplimiento de todas y cada una de las etapas dispuestas en los artículos 178 y 180 de la Ley 1607 de 2007, por lo que resulta incoherente e incomprensible lo señalado por la sociedad demandante, pues de principio a fin es palmario que esta Unidad actuó acatando la normatividad legal vigente, permitiéndole al investigado en todo momento pronunciarse sobre las decisiones tomadas por esta Unidad y aportar las pruebas que consideró pertinentes para hacer valer sus derechos respetando de esta manera tanto las *garantías mínimas previas*, como las *posteriores* del debido proceso administrativo, que comprende los derechos de legalidad, contradicción y defensa, por lo que su argumento no tiene vocación de prosperar en esta instancia administrativa.

Aunado a lo anterior, esta Unidad considera pertinente citar la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha modulado las potestades de la administración en la solicitud de

¹¹ Numeral 3º Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016.

información a los particulares, y ha hecho notoria la necesidad de cumplir con el deber de entregar los datos requeridos por la autoridad administrativa en la forma como se solicitan. Así pues, lo destacó la corporación en Sentencia C-169 de 1998, que se trae a colación:

“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.” (Subrayado UGPP).

Finalmente, se precisa que, en aplicación del principio de Legalidad, que la sanción estaba determinada por la Ley previamente a que el demandante incurriera en la conducta sancionable, es de aclarar que son los aportantes como fuente de información quienes están llamados a conservar de la manera más adecuada el registro de sus operaciones y les es dable con mayor facilidad suministrar la información, por lo que la UGPP como autoridad obligada a seguir la Ley no puede negarse a aplicar la sanción que deviene de la entrega de la información por fuera del término otorgado para ello.

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

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

De lo expuesto es palmario que la sociedad demandante no desplegó el debido cuidado y diligencia en su actuación ante el requerimiento de información, para facilitar a esta Unidad Administrativa la información y los elementos necesarios para que ésta pueda realizar sus actividades de fiscalización, previniendo que la información remitida se adjuntara completa y así no ser merecedora de la sanción advertida, por tanto la sanción se proyectó bajo el **principio de**

legalidad de conformidad con la normativa legal vigente ya mencionada y en cumplimiento estricto de un mandato legal.

Ahora bien, se debe señalar que el derecho a la defensa corresponde a una garantía procesal que hace parte del debido proceso, que se aplica tanto a las actuaciones judiciales como administrativas, tal y como se colige del artículo 29 de la Constitución Política norma que establece:

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

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

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

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

Sobre el derecho de que se trata la Corte Constitucional en sentencia C-025 del 27 de enero de 2009 M.P. RODRIGO ESCOBAR GIL puntualizó:

“3. El derecho a la defensa

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

La Corte se ha referido a este derecho, señalando que “lo integran el conjunto de facultades y garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo básico es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso, de manera que durante el trámite se puedan hacer valer sus derechos sustanciales y se logre el respeto de las formalidades propias del juicio, asegurando con ello una recta y cumplida administración de justicia”.[5]

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

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

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

Determinado el ámbito de aplicación y el alcance del derecho a la defensa, debido proceso y contradicción que se estima vulnerado en el sub-examine, procede esta Unidad a informar al apoderado del aportante, que hasta el momento de expedición de la presente resolución sanción se le concedió todas las oportunidades legales previstas para el efectivo derecho a la defensa y al debido proceso, se han fundamentados las decisiones tomadas y se ha garantizado al aportante el derecho de contradicción a lo largo del proceso sancionatorio que se encuentra en trámite, por lo que la Subdirección de Determinaciones actuó conforme el marco jurídico pre establecido y en garantía del artículo 29 de la Constitución Política.

En este estado de las cosas, es claro que la conducta típica sancionable de no entrega de información en oportunidad legal se encuentra materializada en los términos del numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, toda vez que, el aportante debiendo entregar información no la completó, trasgrediendo así la norma, situación que se encuentra acreditada con suficiencia en el asunto que nos ocupa, circunstancia que permite inferir que la conducta se encuadró plenamente dentro de la hipótesis prevista en el numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, el cual indica que las entidades y personas obligadas incurren en la sanción allí establecida cuando incumplan la obligación de entregar la información o las pruebas solicitadas por la administración dentro del término concedido constituyéndose así el hecho sancionable en el no suministro de lo requerido por la administración dentro del plazo concedido para tal efecto.

Así las cosas, queda plenamente demostrado que la UGPP no ha vulnerado el derecho al debido proceso ni a la defensa del aportante, la Unidad ha seguido un procedimiento reglado, establecido en la Ley 1607 de 2012, que le ha permitido **TECNINTEGRAL SAS SAS TECNINTEGRAL SAS SAS** hacer uso del derecho de contradicción y defensa. No existe un procedimiento arbitrario ni caprichoso, toda vez que las actuaciones surtidas dentro del presente caso son consecuencia de la aplicación de las disposiciones jurídicas establecidas, respetando siempre el debido proceso a **TECNINTEGRAL SAS SAS TECNINTEGRAL SAS SAS**.

Señala la sociedad demandante:

“Violación directa por falsa motivación o indebida aplicación del numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012”.

“Violación por falsa motivación de la Resolución Impugnada, dada la ausencia de incumplimiento por parte de mi representada de lo dispuesto en el numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012”.

“Desproporción y arbitrariedad en la sanción”.

Por tratarse de cargos similares en cuanto a sus motivos de inconformidad se dará respuesta de manera conjunta

Al respecto H. Juez, se desestiman los argumentos expuestos en este cargo con fundamento en las siguientes consideraciones:

De conformidad con lo expuesto, en el Requerimiento de Información No. 20146203129081 del 20 de junio de 2014, solicitando información por los periodos 2011, 2012 y 2013, la Unidad tiene facultad sancionatoria por el no envío de información sobre el periodo 2013, por lo cual, el Pliego de Cargos le propone sanción por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido, en el Requerimiento de Información No. 20146203129081 del 20 de junio de 2014 para la vigencia 2013, no para las vigencias 2011 y 2012.

Dicho de otra forma, en el proceso sancionatorio no estamos verificando la conducta sancionable relacionada con las vigencias 2011 y 2012, únicamente estamos verificando la entrega completa y oportuna de la información solicitada en el Requerimiento de Información ya mencionado, **para la vigencia 2013 únicamente.**

Es oportuno señalar que **el proceso sancionatorio inicia con la emisión y notificación en debida forma del Pliego de Cargos al aportante.**

En lo que respecta a la solicitud de información, el Decreto 575 de 2013, señaló que la Subdirección de Determinación de Obligaciones, de la Dirección de Parafiscales, de la UGPP, tiene entre sus funciones, solicitar a los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema, la presentación de los documentos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones.

Con base en la citada normatividad, esta Unidad le notificó a TECNINTEGRAL SAS S.A.S., el Requerimiento de Información No. 20146203129081 del 20 de junio de 2014, solicitando entre otra información, la siguiente:

1. *Balances de prueba de los periodos solicitados con las siguientes condiciones:*
 - *A máximo nivel auxiliar detallado por tercero.*
 - *Con corte anual por los periodos que conforman años completos (enero a diciembre) y/o con corte mensual por los periodos que conforman años parciales.*
 - *Debe contener las cuentas de balance y de resultados antes de cierre contable.*
 - *Certificados por el Representante Legal y contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo.*
 - *En medio magnético, formato Excel.*
2. *Auxiliares de las cuentas contables relacionadas con la causación y pago de la nómina, con las siguientes condiciones:*
 - *Consolidados por año, detallados por mes y por tercero.*
 - *Certificados por contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo.*
 - *En medio magnético, en formato Excel con la siguiente estructura:*

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

3. *Auxiliares de las cuentas contables de servicios y diversos, con las siguientes condiciones:*
 - *Consolidados por año, detallados por mes y por tercero.*
 - *Certificados por contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo.*
 - *En medio magnético, en formato Excel con la siguiente estructura:*

No. Cuenta contable	No. Identificación beneficiario	Nombre beneficiario	Concepto	Año	Me s	Valo r	Descripción

4. Nóminas mensuales de salarios con las siguientes condiciones

(...)

Es de indicar al Despacho, que, aunque TECNINTEGRAL SAS S.A.S. entregó parte de la información solicitada, nunca suministró la totalidad de la información requerida, sin embargo, como la Unidad cuenta con términos procesales para determinar las obligaciones se emitió el Requerimiento para declarar y/o corregir, razón por la cual se calculó la sanción hasta la fecha de emisión de este, advirtiendo, además, que la falta de la información obstaculizó el proceso de fiscalización a través del cual esta Unidad determina la correcta liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.

En este orden de ideas, es de resaltar que el numeral 3º del Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, establece una obligación de aportar la información solicitada en los términos establecidos en el requerimiento de información; ello no supone que el hecho de radicar información signifique que la misma contenga todo lo requerido por la Unidad. Por lo que 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.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el tiempo que tarda la UGPP en analizar la información entregada por el aportante, reitera este Despacho, que la obligación de suministrar información requerida, nació para el aportante desde el momento en que la Unidad le notificó el Requerimiento de Información, obligación que debía cumplir dentro del plazo allí otorgado, sin que pudiera válidamente suspender el cumplimiento de dicha obligación, a la expectativa de que esta Unidad le advirtiera sobre la completitud de la información allegada.

Queda por lo tanto examinar si esta Subdirección, en la revisión de la respuesta al Requerimiento de Información, desbordó algún término de Ley, para lo cual es necesario revisar los términos legales a los cuales se encuentra sometida esta Unidad en sus actuaciones administrativas.

En efecto, el legislador¹² asignó a la UGPP, las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social; y estableció que para este efecto, la UGPP podría solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos.

¹² Ley 1151 de 2012, Art 156



Por su parte, el Art. 178 de la Ley 1607 de 2012, señaló que la UGPP podrá iniciar las acciones sancionatorias y de determinación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, con la notificación del Pliego de cargos o el Requerimiento de Información, 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.

También estableció el Legislador¹³, que previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará al aportante, un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación. Dentro de los seis (6) meses siguientes al vencimiento del término de respuesta a este Requerimiento o Pliego, la UGPP debe proferir la respectiva Liquidación Oficial o Resolución Sanción, si hay mérito para ello.

En lo que respecta a la solicitud de información, el Decreto 575 de 2013, señaló que la Subdirección de Determinación de Obligaciones, de la Dirección de Parafiscales, de la UGPP, tiene entre sus funciones, solicitar a los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema, la presentación de los documentos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones.

Con base en la citada normatividad, esta Unidad le notificó al demandante, el Requerimiento de Información No. 20146203129081 del 20 de junio de 2014.

Como se observa, el Legislador no estableció un término perentorio para que la Entidad realizara el análisis de la información allegada con ocasión al Requerimiento de Información; sin embargo, es claro que, en desarrollo del proceso de fiscalización, y en aras de acopiar las pruebas que permitan determinar las obligaciones parafiscales de la protección social a cargo del aportante, la Unidad puede acudir a éste para aclarar las inconsistencias halladas en la información, o pedirle que complete la solicitada y no allegada al expediente, aunque, claro está, estas diligencias no interrumpen la contabilización de los días de retraso en la entrega de la información¹⁴, pues al notificarse el Requerimiento de Información, se advirtió expresamente¹⁵ al aportante sobre la sanción a la cual se exponía en caso de no suministrar la misma.

Además, considera este Despacho, que un actuar diligente de la sociedad actora, debe impedirle conformarse con responder el Requerimiento, y por el contrario, debe impulsarle a verificar desde el mismo momento del envío de la información, la completitud de la misma, de cara a los ítems y condiciones exigidas por la Unidad en el Requerimiento de Información.

En conclusión, respecto del tiempo que tarda la Entidad en verificar la completitud y oportunidad de las respuestas a los Requerimientos de Información, debe tener en cuenta el aportante, que no se ha desbordado término legal alguno, como se explicó en párrafos precedentes, y que el

¹³ Ley 1739 de 2014, Art 50

¹⁴ Art. 179 de la Ley 1607 de 2012, Art. 5 del Decreto 3033 de 2013.

¹⁵ Texto tomado del Requerimiento de Información No. 20146201130661 del 02/04/2014 "De no ser remitida la información en el término establecido y en el formato solicitado, la UGPP le impondrá una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012"



tiempo durante el cual la Unidad verifica la información allegada por los Aportantes, no se considera en la contabilización de la sanción, pues como puede constatarse, la misma se propone a razón de 5 UVT por cada día de retraso en la entrega de la información contados desde el día siguiente a la finalización del término otorgado para dar respuesta al requerimiento de información, hasta la fecha en que se entregó la información requerida por la Unidad, lapso que como se demostró, solo depende del aportante; luego carece de fundamento, las afirmaciones hechas por el aportante en este sentido.

Sobre el Principio de Legalidad, la Corte Constitucional ha precisado que el mismo tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial y asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal, asimismo, en numerosos pronunciamientos¹⁶ aclaró que este Principio exige: (i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que este señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable. Obviamente, esto no impide que el legislador diseñe mecanismos que permitan la gradación de la sanción, como el señalamiento de topes máximos o mínimos.

Entonces, en el Pliego de Cargos No. RPC-2019-00170 del 15 de febrero de 2019, esta Unidad propuso sancionar al APORTANTE por el no suministró dentro del plazo establecido de la información solicitada mediante el Requerimiento No. . 20146203129081 del 20 de junio de 2014, sanción que planteó con base en lo dispuesto en el numeral 3º del Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, el cual indica:

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

Queda por tanto examinar si la UGPP, al proponer la sanción en el pliego de cargos, atendió el Principio de Legalidad de esta, o si, por el contrario, se apartó de él. Para lo cual es lo primero establecer si:

4. El señalamiento de la sanción está hecho directamente por el legislador
5. El señalamiento de la sanción es previo al momento de comisión de la conducta sancionable, y también al acto que determina la imposición de la sanción
6. La sanción se determinó no sólo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable.

Pues bien, en lo que respecta al primer punto, tenemos que la sanción propuesta se encuentra establecida expresamente por el legislador en el Numeral 3º del Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-475/2004, Sentencia C-713/2012, Sentencia C-412/15.

Sobre el segundo punto, revisado el expediente que nos ocupa, se pudo establecer que **TECNINTEGRAL SAS S.A.S.** incurrió en la conducta sancionable con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1607 de 2012, pues como se precisó en el Pliego de Cargos, el hecho sancionable se configuró el 12/09/2014, fecha en la cual venció el plazo otorgado al aportante para suministrar la información solicitada en el Requerimiento de Información, sin que hubiera cumplido con dicho deber.

Finalmente, se precisa sobre el tercer aspecto a considerar en aplicación del Principio de Legalidad, que la sanción estaba determinada por la Ley previamente a que el aportante incurriera en la conducta sancionable, pues desde la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, era claro que las personas a las que esta entidad les haya solicitado informaciones y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello, eran acreedoras a una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.

No obstante, la claridad de lo anterior, caben aquí algunas precisiones adicionales sobre la conducta sancionable:

Resulta oportuno señalar que al interpretar la Ley en sentido general, deben tenerse en cuenta algunas reglas¹⁷, entre las ellas, que cuando el sentido de la Ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu, asimismo; que las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras, salvo que el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, y finalmente, que lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación.

En la norma¹⁸ se lee con claridad que serán sancionadas con “cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega **de la información solicitada**” “las personas y entidades a las que esta entidad les haya **solicitado informaciones y/o pruebas**, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello”. Lo que en otras palabras significa que, la UGPP no podrá imponer la sanción establecida en el numeral 3º del Art. 179 de la Ley 1607 de 2012 al aportante, a quien habiéndosele solicitado información y/o pruebas, suministró la información solicitada, dentro del plazo establecido para ello.

En contraste, aparece con mayor nitidez, que 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. Entender lo contrario, sería incurrir en una falla de interpretación normativa, por lo que la fundamentación legal del pliego se encuentra acorde con la normatividad respectiva, es decir con el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.

¹⁷ Código Civil Colombiano, Art 26 y SS.

¹⁸ Numeral 3º del Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012



La sentencia del Honorable Consejo de Estado, radicado No. 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326) del 26 de julio de 2017 se refiere a la falsa motivación:

“...
Sobre la falsa motivación, la Sección Cuarta ha precisado que esta "causal autónoma e independiente se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación, la Sala ha señalado que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente”⁵.

De lo anteriormente transcrito, se evidencia que para el caso en concreto no se dan ninguna de las dos circunstancias que configuran la falsa motivación toda vez que la conducta endilgada se encuentra debidamente probada teniendo en cuenta que se valoraron tanto el hecho factico y jurídico que permiten determinar si se encuentra inmersa en la conducta dispuesta en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.

De otro lado, la sentencia¹⁹ precitada también decide sobre la falta de motivación:

“Por su parte, en cuanto a la falta o ausencia de motivación, la Sección Cuarta ha señalado lo siguiente⁶: "La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos.

Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole, que determinen no sólo: n la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que: inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo⁷. En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción”.

Es importante recordar que los actos administrativos, definidos como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tienen como presupuestos esenciales que deben ser motivados, y producirse en estricto cumplimiento de las formalidades legales propias del proceso en el cual se profieren. Tratándose de sanciones, los actos administrativos que se refieran a las mismas deben indicar la sanción establecida por el legislador, los hechos y pruebas en los cuales la Administración fundamenta que el administrado se encuentra incurso en dicha conducta, y la cuantificación de esta.

¹⁹ sentencia del Honorable Consejo de Estado, radicado No. 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326) del 26 de julio de 2017



Señala la sociedad demandante: **“Como causa común a todas las normas que se infringen y a los cargos que se formulan en el concepto de la violación, es evidente que la UGPP se extralimitó en el ejercicio de funciones invadiendo órbitas que no le competen y que no tienen soporte legal, contraviniendo con ello lo establecido en el artículo 6, 121 y 123 de la C.P”.**

Al respecto H. Juez, se desestiman los argumentos expuestos en este cargo con fundamento en las siguientes consideraciones:

El artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 a través de la cual se creó y se le asignó funciones a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, señala:

“Artículo 156. Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa **tendrá a su cargo: Se mantiene vigente.**

(i) [...]

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

[...]

La UGPP ejercerá sus funciones de acuerdo con lo que defina la reglamentación que en el ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional, la cual deberá tener en cuenta el objeto y funciones que correspondan a la Administradora de Régimen de Prima Media a que se refiere el artículo anterior, y a las que la Unidad Administrativa Especial le corresponda.

(Subrayado y negrilla por nosotros)

Como se ve, en lo que atañe a la competencia de esta Entidad debe precisarse que conforme a la normativa expuesta, la UGPP tiene a cargo **las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social y para ello podrá solicitar de los**

empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos.

Posteriormente, se expidió el Decreto 169 del 23 de enero de 2008 “Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social”, que en su artículo 1° determinó las siguientes funciones a cargo de la UGPP en materia de contribuciones parafiscales de la Protección Social:

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

(...)

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

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

(...) **3. Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la existencia de hechos que generen obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.**

(...) **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.**

(...) **7. Ordenar a los aportantes, cuando estén obligados a llevar contabilidad, la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, particularmente de la nómina (...).**

Luego fue expedido el Decreto 5021 de 2009²⁰, norma vigente para el periodo fiscalizado, el cual fue modificado por el Decreto 575 de 2013 “Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección

²⁰ Por el cual se establece la estructura y organización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP– y las funciones de sus dependencias



Social - UGPP - y se determinan las funciones de sus dependencias” que, frente a las competencias asignadas a esta Unidad, establece:

“ARTÍCULO 2º. OBJETO. *En los términos establecidos por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto Ley 169 de 2008, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) tiene por objeto reconocer y administrar los derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servidores públicos del Régimen de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional que se encuentren en proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté desarrollando.*

Así mismo, la entidad tiene por objeto efectuar, en coordinación con las demás entidades del Sistema de la Protección Social, las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, así como el cobro de las mismas.

(...)

ARTÍCULO 6º. FUNCIONES. *La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) cumplirá con las siguientes funciones*

(...) 22. *Adelantar acciones de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social de acuerdo con las competencias establecidas en la Ley.*

23. *Ejercer las acciones previstas en el literal b. del artículo 1º del Decreto 169 de 2008 y demás normas aplicables.*

(...) 31. *Las demás funciones asignadas por la ley.” (Subrayado fuera del texto)*

Posteriormente, el párrafo 1º del artículo 178 de la **Ley 1607 de 2012**²¹ amplió la competencia para la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social en cabeza de la UGPP.

Visto lo anterior, lo primero que debe precisar esta Unidad es que desde la expedición de la Ley 1151 de 2007, esta Unidad cuenta con la facultad para (i) “... Efectuar las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, (ii) Adelantar acciones de determinación y cobro de manera subsidiaria o cuando se trate de evasores omisos que no estén afiliados a ningún subsistema de la protección social debiendo estarlo, (iii) Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la existencia de hechos que generen obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social y (iv) Proferir las liquidaciones oficiales que podrán ser utilizadas por la propia UGPP o por las demás administradoras o entidades del Sistema de la Protección Social, entre muchas otras funciones.

²¹ “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”



Lo anterior constituye a la UGPP como una autoridad fiscal encargada, entre otras, de determinar las obligaciones tributarias que deben cumplir los sujetos obligados a declarar y pagar contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social y de imponer las sanciones correspondientes.

En este punto, resulta imperioso referirse a la relación jurídica tributaria y a la potestad fiscalizadora que ejercen las autoridades fiscales, para el efecto es ilustrador lo manifestado por el Consejo de Estado en la sentencia de 25 de noviembre de 2010²²:

“La relación jurídica tributaria es un vínculo jurídico complejo que surge entre el Estado y quienes realizan los hechos generadores de tributos, y que comprende tanto la prestación de dar, constitutiva de la obligación sustancial originada al realizarse el presupuesto o los presupuestos previstos en la ley como generadores del impuesto y cuyo objeto es el pago del mismo para atender las cargas públicas; como las prestaciones de hacer y no hacer, referentes a las obligaciones formales para asegurar el cumplimiento de la obligación tributaria principal de pago, generalmente asociadas a los deberes que tienden a facilitar y determinar la obligación tributaria sustancial, y a facilitar la recaudación de los tributos²³.

Dentro de este contexto, la autoridad fiscal ostenta la potestad fiscalizadora para realizar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión que conduzca a una correcta determinación. Dicha potestad se materializa a través de las facultades de fiscalización establecidas en el artículo 684 del Estatuto Tributario.

Como se observa, la Administración Tributaria goza de las facultades de fiscalización que le permiten determinar la obligación tributaria previa verificación de sus elementos, esto es, base gravable, sujetos obligados, tarifa y hecho generador. Por lo anterior, la UGPP ejecuta las labores de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social, de suerte que para el cumplimiento de tales tareas es necesario revisar la totalidad de los pagos efectuados a los trabajadores para darles la aplicación legal correspondiente y de esta manera establecer si el valor liquidado por aportes a la seguridad social se encuentra acorde a derecho o no, razón por la cual se solicita la información correspondiente con las características técnicas allí planteadas.

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

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

(...)

²² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Bogotá D. C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación número: 20001-23-31-000-2005-02355-01(17253)

²³ Sobre las obligaciones que implican este tipo de deberes, véase BRAVO ARTEAGA, Juan Rafael, *Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*, Tercera edición, Legis Editores S. A., cuarta reimpresión, 2009, págs. 196-208.

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

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

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

En consecuencia, contrario a lo manifestado por la sociedad demandante, no se observa falsa motivación, como ha quedado demostrado, los actos administrativos dentro del proceso sancionatorio adelantado por la UGPP, toda vez que se sustentaron en la normatividad que faculta a la entidad para imponer las sanciones correspondientes, en este caso, el no envío de la información de manera que, de los antecedentes administrativos se evidencia dicha situación sancionatoria.

Las actuaciones adelantadas están debidamente soportadas en las normas que facultan a la entidad para efectuar todas las diligencias necesarias para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, y los actos demandados se profirieron respetando en su integridad el procedimiento establecido para tal efecto y en cumplimiento de estos, se profirió el pliego de cargos, la Resolución Sanción y el acto administrativo que resuelve el recurso de reconsideración actos que en ningún momento pueden ser catalogados como arbitrarios pues obedecieron al procedimiento y la normatividad que faculta a la entidad para sancionar, motivando sus actos administrativos con los medios probatorias y la norma que aplica al caso en concreto.

7. OPOSICIÓN RESPECTO DE LAS PRUEBAS SOLICITADAS.

DOCUMENTALES Y DE OFICIO:

Nos oponemos a esta prueba conforme con lo siguiente:

Se aporta con el presente escrito de contestación de la demanda y conforme lo establecido en el numeral 4°, Parágrafo 1 del artículo 175 del C.P.A.C.A., se adjuntan las carpetas, que



contienen los antecedentes administrativos del expediente No. **20151520058005760**, que dieron origen a los actos administrativos.

Por lo anterior, H. Juez no resulta procedente el decreto y practica de esta prueba solicitada por la parte actora, súplica que debe ser despachada de manera desfavorable.

DECLARACION DE PARTE:

Es claro que la declaración de parte, no aporta mayor claridad sobre los hechos debatidos en el proceso, por lo que es una prueba impertinente e inconducente, al respecto debe recordarse que el origen del presente proceso es la conducta establecida en el numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, situaciones que están plenamente probadas en los actos demandados de acuerdo al procedimiento.

Por otra parte debe recordarse que la solicitud de medios probatorios debe hacerse con total claridad, y en este caso no es claro que situaciones o hechos son los que serían objeto de informe ni cuál es la idoneidad de dicha prueba o lo que se pretende probar, además no es de recibo que se pueda decretar una prueba *sobre aspectos que la parte demandante formulara en tiempo*, pues tal indefinición vulneraría el debido proceso y el derecho de audiencia y defensa de la parte demandada.

TESTIMONIALES:

Me opongo al decreto y practica de las pruebas testimoniales solicitadas toda vez que resultan totalmente ineficaces e impertinentes, hechos que en nada contribuyen para determinar la legalidad o ilegalidad de los actos demandados, ni de las actuaciones surtidas en sede administrativa con ocasión del proceso sancionatorio adelantado, pues la forma, está dado por el ordenamiento jurídico el cual no puede ser objeto de prueba alguna como la testimonial solicitada; habida cuenta que dichos aspectos se encuentran ampliamente detallados en el texto de los actos administrativos demandados y en los antecedentes administrativos allegados con esta contestación.

Adicionalmente, la solicitud de esta prueba no cumple con los requisitos establecidos en los arts. 219 del C. de P. C. y 212 del C. G. del P., toda vez que la parte demandante dejó de expresar el domicilio y residencia de los testigos y principalmente dejó de enunciar de manera sucinta los hechos objeto de dicha prueba.

Por otra parte, téngase en cuenta que en la medida en que la declaración de un funcionario que tiene un vínculo de subordinación y dependencia con el demandante, estaría notablemente sesgado y carecería de objetividad, lo cual impediría que se aportaran al proceso elementos idóneos que conduzcan a establecer la verdad, por lo cual desde ya me permito tachar como sospechosos estos testimonios, de acuerdo a lo previsto en el art. 211 del Código General del Proceso, en concordancia con el art. 218 del Código de Procedimiento Civil.



III. PETICIONES

Con fundamento a lo largo de este escrito respetuosamente solicito:

Se **NIEGUEN** en su integridad las súplicas de la demanda confirmando la legalidad de los actos demandados esto es la **Resolución Sanción No. RDO-2019-03596 del 28 de octubre de 2019 y la Resolución No. RDC-2021-00301 del 24 de marzo de 2021**, 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.

VI. MEDIOS DE PRUEBA

Lo aquí afirmado, encuentra sustento probatorio en la documentación en el expediente administrativo **20151520058005760**, que se aporta en Medio Magnético (enlace DRIVE), contentivo del expediente administrativo que incluye los antecedentes que dieron origen a los actos acusados, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 parágrafo 1 del Artículo 175 del CPACA, a los cuales solicitó que se les dé el valor probatorio correspondiente.

Lo anterior también en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 806 del 04 de junio de 2020, por medio del cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

VII. ANEXOS

1. Poder junto con sus anexos.
2. Carpetas del expediente sancionatorio No. **20151520058005760** contentivo los antecedentes de la actuación objeto del proceso, junto con las constancias de notificación, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 y parágrafo 1 del Artículo 175 del CPACA.

VIII. 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 de la ciudad de Bogotá D.C., nuestra dirección para recepción de notificaciones judiciales es **notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co** y la suscrita apoderada en el correo institucional **lhernandezd@ugpp.gov.co**

Celular: 3107894602



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

Centro de Atención al Ciudadano:
Calle 19ª No. 72-57 Locales B-127 y B-128
Horario de Atención: lunes a viernes 7:00 am - 4:00 pm, Jornada
continua.
Bogotá D.C.

Dirección de correspondencia: Av. Carrera 68 No. 13 - 37 Bogotá
D.C.
Código postal: 110931



El emprendimiento
es de todos

Minhacienda