



Código de la dependencia productora  
Bogotá D.C., 5 de August de 2021

Honorable Juez

**Dra. ANA ELSA AGUDELO AREVALO**

JUZGADO 42 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTA

BOGOTA – D.C.

correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Radicado: 2021110002219831



**REFERENCIA:** CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

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

**DEMANDANTE:** AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S.

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

**RADICACIÓN:** 11001333704220210006400

**LUISA FERNANDA HERNANDEZ DEVIA**, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1018435078 de Bogotá y Tarjeta Profesional de Abogado No. 285552 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de Apoderada Especial de la entidad demandada **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-**, según poder conferido por la Dra. **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRAS**, actuando en condición de Subdirectora General Código 40, Grado 24 de la Subdirección Jurídica de Parafiscales, conforme a las resoluciones No. 379 del 31 de marzo de 2020, No. 688 del 04 de agosto de 2020, y acta de posesión No. 32 de fecha 04 de mayo de 2020 de manera atenta y estando dentro de la oportunidad procesal procedo a contestar el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho formulado por el Dr. **ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN** en calidad de apoderado de **AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S**, con NIT. No. 800082033 de conformidad con el artículo 175 del C.P.A.C.A con fundamento en lo siguiente:

#### I. EXCEPCION PREVIA

**EXCEPCION PREVIA POR INEPTITUD DE LA DEMANDA - FALTA DE LOS REQUISITOS FORMALES - POR INDEBIDO AGOTAMIENTO DE VÍA**



## **ADMINISTRATIVA (VÍA GUBERNATIVA) POR PLANTEAMIENTO DE HECHOS NUEVOS NO DISCUTIDOS EN SEDE ADMINISTRATIVA.**

Al respecto es de precisar a su Despacho, que existe ineptitud de la demanda presentada, por falta de los requisitos formales por el indebido agotamiento de vía administrativa, por cuanto al hacer una comparación en el contenido de los cargos planteados en el recurso de reconsideración presentado en contra de la Liquidación Oficial No. **RDO-2019-00652 del 5 de marzo 2019** la cual fue resuelta por esta Unidad por medio de la Resolución **RDC-2020-00409 14 de marzo 2020**, se puede evidenciar que el demandante plantea asuntos no formulados en la vía administrativa (vía gubernativa), siendo de esta manera violatorio al derecho de defensa de la entidad, pues en sede anterior a la que hoy nos convoca, no tuvo oportunidad de controvertir el hecho nuevo planteado en contra de los actos acusados en la presente demanda.

Por lo anterior, y para una mejor comprensión me permito referenciar, los motivos de inconformidad planteados en el recurso de reconsideración, los cuales fueron oportunamente resueltos por la Unidad y los cargos planteados en la presente demanda por parte de la demandante.

Motivos de inconformidad y petición interpuesto en el recurso de reconsideración:

<b>CARGOS RECURSO DE RECONSIDERACIÓN</b>
<b>FUNDAMENTO PRIMERO: INDEBIDA NOTIFICACIÓN - NULIDAD PROCESAL POR VIOLACIÓN A NORMAS CONSTITUCIONALES (DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA) - RESPETO A LA DIRECCIÓN PROCESAL VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 564 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO -PRECULSIÓN (sic) DE LA POTESTAD SANCIONATORIA.</b>
<b>FUNDAMENTO SEGUNDO: RESPUESTA EMITIDA EN TIEMPO Y COMPLETA</b>
<b>FUNDAMENTO TERCERO: FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LA UGPP EN APLICACIÓN DE REVISIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EN EXPEDICIÓN DE LIQUIDACIONES PARCIALES CADA SEIS MESES - OMISIÓN EN EL DECRETO 3033 DE 2013 ARTÍCULO 5 - TIEMPOS MUERTOS DE LA UGPP NO PUEDEN GENERAR UNA MAYOR SANCIÓN A LA EMPRESA FISCALIZADA.</b>
<b>FUNDAMENTO CUARTO: PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD DE LA SANCIÓN APLICA EN LA REFORMA TRIBUTARIA DE LA LEY 1607 DE 2012 - NO EXISTE JUICIO DE REPROCHE A LA EMPRESA SUJETO DE SANCIÓN.</b>

<b>NUEVOS CARGOS DEMANDA DE NULIDAD</b>
<b>CARGO PRIMERO: EL SUBDIRECTOR DE DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES DE LA DIRECCIÓN DE PARAFISCALES Y EL DIRECTOR DE PARAFISCALES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP) NO TENÍAN COMPETENCIA PARA PROFERIR LOS ACTOS DEMANDADOS.</b>
<b>CARGO TERCERO: IMPUTACIÓN DE DEUDA INJUSTIFICADA - RESPUESTA EMITIDA CUMPLE CON EL REQUISITO DE COMPLETITUD - CAUSAL DE NULIDAD DE FALSA DE MOTIVACIÓN PREVISTA EN EL ARTICULO 137 DE LA LEY 1437 DE 2011.</b>
<b>CARGO SEXTO: FALSA MOTIVACIÓN DEL PLIEGO DE CARGOS - LA UNIDAD DE GESTIÓN</b>

**PENSIONAL Y PARAFISCALES DEBE ACOGERSE A LA NORMA GENERAL LEY 4 DE 1913.**

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

Tal como se observa, de la simple lectura si puede determinar que el demandante pretende que en sede judicial sea estudiado como nuevos cargos y argumentos, cargos completamente nuevos que no fueron debatidos como ya se indicó en instancias administrativas, entendidas estas (Respuesta al requerimiento de Información, respuesta al pliego de cargo y recurso de reconsideración) y por lo tanto la Unidad no contó con la oportunidad de debatir.

Frente a lo planteado el H. Consejo de Estado<sup>1</sup> ha señalado, lo siguiente:

*“De acuerdo con lo precedido, se precisa que por ser la vía gubernativa el primer escenario donde se debate la legalidad de un acto particular debe plantearse en ella los mismos hechos que luego habrán de aducirse ante el juez administrativo, de lo contrario se estaría violentando el derecho de defensa de la Administración. Por tanto, surge para el petitionario de la nulidad de determinado acto la obligación de proponer iguales hechos en ambas sedes, pues claro está que de lo que se trata es de un mismo proceso, adelantado en dos tipos de escenarios distintos. En ese orden de ideas, la jurisprudencia de esta Corporación ha trabajado copiosamente, en diferenciar cuando se está en presencia de un hecho nuevo, es decir, un hecho no alegado en vía gubernativa que luego es aducido en sede judicial, y cuando se trata de un argumento nuevo, que bien, valga anotar, puede no haber sido invocado por el actor en sede administrativa y sin embargo, tener plena validez ante la instancia judicial, no así el primero. La Sala estima pertinente manifestar, en ese orden, que si bien es cierto que los hechos que se proponen en la vía gubernativa le imponen un marco a la demanda, en la medida en que no se aceptan nuevos hechos en la vía contencioso administrativa, porque ello atenta contra el debido proceso (...).”*

En este mismo sentido se pronunció en sentencia del H. Consejo de Estado en el fallo al recurso de apelación dentro del asunto 24733 del 3 de octubre de 2019.

1. De conformidad con el artículo 150 del CPACA, el Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los autos susceptibles de apelación.

Por su parte, el numeral 6.º del artículo 180 del CPACA señala que el recurso de apelación procede contra la decisión que resuelve sobre las excepciones previas, proferida dentro del trámite de la audiencia inicial. Adicionalmente, la norma citada ordena que si llega a prosperar una de dichas excepciones, el juez o magistrado ponente dará por terminado el proceso.

<sup>1</sup> H. Consejo Estado; Sección Cuarta; M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié; Exp. 14667

Como la decisión apelada fue dictada por la magistrada ponente del tribunal, la competencia para resolver la apelación corresponde al magistrado sustanciador de la presente providencia, según el criterio de la Sección Cuarta.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la UGPP, corresponde decidir si está configurada o no la excepción de inepta demanda, por falta de agotamiento de vía administrativa, respecto de la firmeza de las declaraciones privadas, por tratarse, según la apelante, de un argumento que no habría sido discutido sede administrativa.

2. El artículo 161, numeral 2, del CPACA establece que la presentación de la demanda que pretenda la nulidad de un acto administrativo particular está sujeta, entre otros requisitos, a que se hayan ejercido y decidido los recursos que, de acuerdo con la ley, sean obligatorios.

Frente al tema, esta Sección ha considerado que el agotamiento de los recursos de la actuación administrativa constituye un requisito previo para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, para que la administración revise su actuación antes de que sea llevada a juicio, con el fin de que la aclare, modifique o revoque. Es el denominado privilegio de la decisión previa, en cuanto es la facultad de la administración para ejercer un control jurídico previo frente a su propia decisión.

Una vez decidido el recurso obligatorio y notificada la decisión, el administrado puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que decida de fondo sobre la pretensión de nulidad del acto. Si el recurso obligatorio no se agotó, el juez administrativo debe declarar probada la excepción, y así el acto administrativo conservará la presunción de legalidad que lo ampara.

Ahora bien, en principio, los argumentos que se proponen ante la administración son los que fijan los parámetros para formular la demanda ante el juez administrativo. Sin embargo, esta Sección ha fijado la tesis de que, ante la jurisdicción, no pueden plantearse hechos nuevos —diferentes a los invocados en sede administrativa—, aunque sí mejores o nuevos argumentos y fundamentos jurídicos, siempre que guarden correspondencia y congruencia, con los hechos que previamente conoció la administración. Esta Sección ha entendido que los «hechos que se presentan en la vía gubernativa imponen el marco de la demanda ante la jurisdicción no siendo viable aceptar nuevos hechos, aunque sí mejores argumentos de derecho» (sentencia del 2 de julio de 2015, exp. 20672, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas).

De acuerdo con lo expuesto, no es procedente que se aleguen hechos nuevos, que no hubieran sido puestos en consideración de la administración, toda vez que esto tornaría nugatorio el privilegio de la decisión previa, en la medida en que se privaría a la administración de la prerrogativa de revisar sus propios actos, antes de un de que el afectado acuda a la jurisdicción.

3. En el caso concreto, la Sala Unitaria constató que, en el recurso de reconsideración, se cuestionó la Liquidación Oficial No. RDO 623 del 29 de julio de 2015, por violación de los artículos 56 de la Ley 1739 de 2014; 30 de la Ley 1330 de 2010; 17 de la Ley 334 de 1996; 18 de la Ley 50 de 1990; 277 del Código Sustantivo del Trabajo, y 40 del Decreto 1406 de

1990. En el recurso de reconsideración no se aludió a la firmeza de las declaraciones privadas ni a la falta de competencia de la administración para modificarlas, tal como se aceptó en la providencia apelada y lo reconoce el propio demandante.

Sin embargo, en la demanda y en la reforma se aludió a la violación de normas tributarias relacionadas con la firmeza de las declaraciones privadas, para proponer los cargos que denomina firmeza de las autoliquidaciones y falta de competencia para proferir la liquidación.

No se trata, pues, de un mejor argumento jurídico para afianzar la pretensión de nulidad de los actos demandados, sino de un argumento jurídico que no guarda correspondencia con los hechos aducidos ante la administración y, por ende, configura la excepción de falta de agotamiento de la vía administrativa. Plantear en la demanda un nuevo argumento jurídico, que no un mejor argumento jurídico frente a hechos aducidos en sede administrativa, impidió a la administración revisar su decisión, ora para modificarla, ora para confirmarla, ora para revocarla.

De admitir lo contrario, naturalmente, se afectaría el debido proceso de la administración, que se vería obligada a pronunciarse en el proceso judicial sobre aspectos frente a los que no pudo ejercer el llamado privilegio de la decisión previa. Desde luego, que es válido que el interesado formule mejores argumentos para consolidar la pretensión de nulidad de los actos administrativos. Sin embargo, los mejores argumentos deben proponerse en el marco de los hechos ya discutidos y conocidos por la administración.

Por último, como la providencia apelada se limitó a examinar el agotamiento del recurso obligatorio frente a los cargos de firmeza de las autoliquidaciones y falta de competencia de la UGPP para proferir la liquidación oficial, el tribunal deberá pronunciarse sobre la continuación del proceso frente a los cargos de nulidad en los que sí se hubiera agotado la vía administrativa.

Se declarará probada la excepción de inepta demanda, por indebido agotamiento de la vía administrativa, frente a los cargos de firmeza de las autoliquidaciones y falta de competencia de la UGPP.

Por tanto, el agotamiento de la vía gubernativa es un requisito de procedibilidad de la acción, que de no efectuarse no se puede acudir válidamente ante la administración de justicia. Indicó que se trata de una prerrogativa para la administración, con el fin de que revise y, si es del caso, corrija sus actos.

Los argumentos que el peticionario exponga ante la administración cuando agota la vía gubernativa no pueden ser cambiados al momento de presentar la demanda, porque si ello ocurre se presenta el fenómeno del hecho nuevo en sede judicial, que implica un indebido agotamiento de la vía gubernativa.

Es así como de la simple comparación de los textos del recurso de reconsideración y de la demanda, se concluye que son totalmente distintos, y que no pueden ser considerados adicionales a los esbozados en la sede administrativa.

Acudir ante la administración para que esta revise su actuación antes de que sea llevada a juicio es privilegio que le permite reconsiderar su decisión, modificarla o revocarla, antes de ser llevada ante la jurisdicción, que constituye una garantía al derecho de defensa.

En esta instancia, el administrado puede expresar su inconformidad con el acto ante la administración que lo creó, pero tiene la necesidad de cumplir con los presupuestos procesales de la acción y del principio de seguridad jurídica y a la necesidad de establecer reglas estrictas para juzgar la validez de las actuaciones de la autoridades dentro de las cuales se encuentran los medios de impugnación en sede administrativa, que cuando son obligatorios por tratarse de recursos de alzada, como lo es el de reconsideración, implica el debido agotamiento de la vía gubernativa que se hace efectivo con la interposición en debida forma que incluye la presentación dentro de la oportunidad legal, amén de las demás condiciones señaladas en las normas pertinentes, como requisito previo establecido en el citado artículo 135 del C. C. A. para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa.

La razón de la exigencia legal del señalado agotamiento deviene del principio llamado de la decisión previa que permite antes de acudir al medio judicial, que la administración revise sus propios actos y otorga a los administrados una garantía sobre sus derechos al presentar motivos de inconformidad para que sea enmendada la actuación si es del caso, antes de que conozca de ella quien tiene la competencia para juzgarla.

Una vez se han decidido los recursos de la actuación administrativa y esta ha sido despachada desfavorablemente para el peticionario, este queda en libertad para acudir ante la jurisdicción a demandar la nulidad del acto, pero deberá impetrar las mismas pretensiones, con fundamento en las mismas razones de hecho y de derecho que presentó ante la administración,

Los hechos que se presentan en la vía gubernativa imponen el marco de la demanda ante la jurisdicción no siendo viable aceptar nuevos hechos, aunque si mejores argumentos de derecho.

Si bien es cierto que los hechos que se proponen en la vía gubernativa le imponen un marco a la demanda, en la medida en que no se aceptan nuevos hechos en la vía contencioso administrativa, porque ello atenta contra el debido proceso, toda vez que para el caso en concreto con la presentación de la demanda se está alegando como hechos totalmente nuevos en los que señala la falsa motivación, la violación al debido proceso y la “violación directa” por desproporción de la sanción impuesta. Hechos que solo vienen a ser planteados a instancias de la presente demanda, respecto de los cuales la Administración no ha tenido la oportunidad de controvertirlos en instancias administrativas.

Dado lo anterior son evidentes los hechos nuevos planteados por la parte demandante, por lo que solicito, que no sean materia de fijación del litigio y se declare inhibido para resolver sobre los mismos, por cuanto, no puede alterarse los elementos de hecho que sirvieron de fundamento a las resoluciones objeto de discusión, toda vez que se violaría el derecho de defensa y debido proceso que le asiste a esta Unidad.

Concluyendo así que debe declararse probada la excepción de inepta demanda por falta de cumplimiento de requisitos formales por el indebido agotamiento de vía administrativa (vía gubernativa) al estar probado el planteamiento de hechos nuevos no discutidos en sede administrativa.

## II. A LAS PRETENSIONES

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

### A. PRETENSIONES PRINCIPALES

1. **ME OPONGO**, a que se declare la nulidad de la Resolución No. **RDO-2019-00652 del 05 de marzo de 2019**, por medio de la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, profirió sanción al aportante AYUDAMOS BARRANQUILLA SAS., identificada con NIT. 800.082.033-6, por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido.
2. **ME OPONGO**, a que se declare la nulidad de la Resolución **RDC-2020-00409 del 14 marzo de 2010**, por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. **RDO-2019-00652 del 05 de marzo de 2019**.

Lo anterior por cuanto la entidad que represento actuó en ejercicio de las funciones legales y de conformidad con las disposiciones especiales vigentes al momento de expedir los actos administrativos objeto de la presente demanda, actos que se encuentran investidos de la presunción de legalidad que no logra quebrantar la parte actora, ni con los hechos, ni con los fundamentos jurídicos y de orden probatorio allegado al libelo.

### B. PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

**ME OPONGO** a que se declare la nulidad parcial de los actos administrativos proferidos, a saber: la Resolución No. Resolución No. **RDC-2020-00409 del 14 marzo de 2019**, y **RDO-2019-00652 del 05 de marzo de 2020**.

### EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

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

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

*(...) La Corte Constitucional estableció que para inaplicar las normas contrarias a la Carta Política, se debe verificar que el contenido de la disposición sobre la que se predica la inconstitucionalidad sea evidentemente contrario a la Constitución.<sup>2</sup>*

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

*En este sentido, valiéndose del significado del vocablo incompatibilidad<sup>3</sup>, la Corte ha dicho que son incompatibles dos normas que, dada su mutua contradicción, no pueden imperar ni aplicarse al mismo tiempo, razón por la cual una debe ceder ante la otra; en la materia que se estudia, tal concepto corresponde a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional que aquella y éste no puedan regir en forma simultánea. Así las cosas, el antagonismo entre los dos extremos de la proposición ha de ser tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe.<sup>4</sup>*

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

Así las cosas, para que se pueda aplicar la excepción de inconstitucionalidad pretendida por la parte demandante es necesario que se reúnan dos requisitos: i) que la norma a inaplicar sea ostensiblemente violatoria de la constitución y ii) que la norma a inaplicar no haya sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional o el Consejo de Estado, según el caso.<sup>5</sup>

En la actuación administrativa cuya legalidad se debate, ni por asomo, se evidencia que el Decreto 575 de 2013, sea contrario o violatorio de la Constitución Nacional, por el contrario, este se encuentra ajustado al ordenamiento Superior, fue expedido por autoridad competente y está revestido de presunción de legalidad y tiene plena validez. A través del Decreto 575 de 2013 se modificó la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales y se determinaron unas funciones de sus dependencias, la cual había sido establecida mediante el Decreto 5021 de 2009 con el cual estableció la estructura, organización y funciones de las dependencias de la UGPP; lo cual de ninguna manera resulta contrario a la constitución Política, sino que por el contrario, el Presidente de la

<sup>2</sup> Entre otras providencias ver Sentencia T-522 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda y T-150 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. La Corte ha señalado que la excepción se debe aplicar cuando se presenten las siguientes condiciones: i) que se constate que la aplicación de las normas administrativas o legales amenaza o impide la protección de los derechos constitucionales, ii) que no existe vía alternativa igualmente eficaz para remover el obstáculo en el momento necesario, iii) que se deduce claramente de la Constitución la necesidad de garantizar un derecho constitucional, siempre que el obstáculo normativo para avanzar en su sea materialización específicamente señalado. Corte Constitucional. Auto N. 035 2009. Referencia: sentencia T-760 de 2008. Seguimiento a la sentencia T-760 de 2008. M.P. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

<sup>3</sup> DRAE. **Incompatibilidad**: repugnancia que tiene una cosa para unirse con otra, o de dos o más personas entre sí.

<sup>4</sup> Sentencia No. T-614 de 1992 M.P. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO.

<sup>5</sup> Sentencia C-122/11 del primero (1º) de marzo de dos mil once (2011), M.P. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

República en uso de las competencias señaladas en la misma Constitución –artículo 189- dispuso la organización administrativa y funcional para la UGPP.

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

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

### C. SOBRE EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

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

### D. COSTAS

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

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

## III. A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

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

**AL HECHO 1 y 2: ES CIERTO** y se aclara que el Requerimiento de Información radicado No. 20146201833181 del 13 de mayo de 2014, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, solicitó a **AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S** con **NIT 800.082.033**, allegar en el término de un (1) mes, siguiente a 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 19 de mayo de 2014 como se evidencia en la guía No. RN180488171CO<sup>6</sup>, emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales 4-72 S.A, por lo que el término para dar respuesta de manera oportuna vencía el 19 de junio de 2014

**AL HECHO 3 y 4: ES CIERTO** y complemento que mediante radicado No. 20147361668222 del 17 de junio de 2014 la aportante solicitó prórroga el término para entregar la información requerida, la cual fue otorgada por esta Unidad por el término de un (1) mes mediante radicado No. 20146203110981 del 26 de junio de 2014, término prorrogado que venció el 21 de julio de 2014

**AL HECHO 5. NO ES CIERTO** y aclaro que la aportante mediante radicados No. 20147222190292 del 29 de julio de 2014 entregó de manera parcial y por fuera del término establecido, la información solicitada por esta Unidad y con radicado No. 201650054051292 del 30 de noviembre de 2016, entregó la totalidad de la información solicitada.

**AL HECHO 6: NO ES CIERTO** pues es una apreciación subjetiva del apoderado, sin embargo, se aclara que Esta Unidad generó Liquidaciones Parciales Sanción por envío incompleto de información a través de los siguientes radicados:

Radicado	Fecha
20146204937441	03/09/2014
20156203323171	31/03/2015
201615201326651	06/05/2016

**AL HECHO 7: NO ME CONSTA**

**AL HECHO 8: ES CIERTO**

**AL HECHO 9: NO ES CIERTO** y se aclara que Pliego de Cargos No. RPC-2018-00874 del 28 de junio de 2018, proferido por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, al establecerse que **AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S** con **NIT 800.082.033**, incurrió en la conducta sancionable de no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido para ello, acto administrativo que fue notificado por correo certificado el 19 de julio de 2018

<sup>6</sup> Oficio de Notificación Rad. 20146201833181

de conformidad con la guía No. RN976919169CO emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.

Es importante indicar que de conformidad con el poder otorgado al doctor ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN identificado con C.C. No. 73.205.246 y T.P. No. 155.713 del C. S. de la J, para actuar como apoderado de **AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S** con **NIT 800.082.033**, en este proceso sancionatorio, notificó los actos administrativos de este proceso en la dirección procesal reportada por el apoderado para tal efecto, no encontrando vulneración alguna a los derechos fundamentales del aportante.

**AL HECHO 10: ES CIERTO PARCIALMENTE** ya que es una apreciación subjetiva del aportante, y se complementa que mediante radicados No. 2019200501507202 y No. 2019500501550852 del 15 y 20 de mayo de 2019 respectivamente, la señora **LEONOR MARGARITA BLANCO VENGOECHEA**, identificada con cédula de ciudadanía No. 32.744.410, apoderado de **AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S** con **NIT 800.082.033**, presentó recurso de reconsideración contra la Resolución No. RDO-2019-00652 del 5 de marzo 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 solicitada dentro del plazo establecido para ello.

**AL HECHO 11: ES CIERTO**

#### IV. ARGUMENTOS DE DEFENSA

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

De igual manera es preciso señalar que tampoco se ha vulnerado el artículo 29 de la Constitución Política, en primer término, porque la actuación administrativa adelantada por la Unidad se efectuó conforme a la normatividad que creo a la entidad y le asignó **las competencias y funciones**, y en segundo lugar, todas las providencias que se profirieron dentro de la investigación adelantada, fueron notificadas en debida forma a AYUDAMOS BARRANQUILLA SAS, quien tuvo la oportunidad de ejercer el derecho de defensa como se puede extraer de la

contestación a los hechos del escrito de demanda., con lo cual se le garantizó el derecho al debido proceso.

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

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

A continuación, procedo a pronunciarme frente a cada uno de los cargos planteados por **AYUDAMOS BARRANQUILLA SAS**, como sigue:

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

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

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

Ley 1151 de 2007, artículo 156.

Decreto Ley 169 de 2008, artículo 1°, literal b).

Ley 1607 de 2012, artículo 178.

Ley 1607 de 2012, artículo 179.

Decreto 575 de 2013, artículo 21, numeral 10.

Decreto 3033 de 2013, artículos 1º y 8º, compilados por el Decreto 1068 de 2015, en los

artículos 2.12.1.1 y 2.12.1.8, respectivamente.

Ley 1739 de 2014, artículo 50, que modificó el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.

Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI.

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

- Para solicitar información:

- **Ley 1151 de 2007:**

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

(...)

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

- **Decreto 169 de 2008:**

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

(...)

**4. Solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.**

**5. Solicitar a aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social la presentación de los documentos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social que la UGPP considere necesarios, cuando estén obligados a conservarlos.**

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

**- Decreto 575 de 2013:**

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

(...)

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

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

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

(...)

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

• Para imponer sanciones:

**- Ley 1607 de 2012:**

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

• Para resolver recursos de reconsideración:

**- Decreto 575 de 2013:**

**“Artículo 19. Dirección de Parafiscales.** Corresponde a la Dirección de Parafiscales desarrollar las siguientes funciones:

(...)

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

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

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

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

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

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

**expresamente contenidas en una ley o decreto, lo que en últimas entrabaría la administración y, por ende, la eficaz prestación del servicio público.**

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

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

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

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

**CARGO SEGUNDO: CARGO SEGUNDO. INDEBIDA NOTIFICACIÓN - NULIDAD PROCESAL POR VIOLACIÓN A NORMAS CONSTITUCIONALES (DEBIDO PROCESO Y DERECHO DE DEFENSA) - RESPECTO A LA DIRECCION PROCESAL VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 564 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO - CAUSAL DE NULIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 137 DE LA LEY 1437 DE 2011 y EN LOS NUMERALES 1 Y 6 DEL ARTÍCULO 730 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO.**

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

Respecto a la indebida notificación de los actos administrativos proferidos en el proceso sancionatorio adelantado contra **AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S** con **NIT 800.082.033** por cuanto se notificó a un apoderado al cual no se le otorgó poder para actuar en este proceso, que estos actos se debieron notificar a la aportante directamente a la dirección reportada por esta, conlleva a una presunta nulidad procesal; por lo que este Despacho se permite informar que mediante radicado No. 201650054051292 del 30 de noviembre de 2016, el doctor ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN en respuesta dada a los radicados No. 201615201326651 del 6 de mayo de 2016 y No. 201615203225041 del 26 de octubre de 2016 allegó poder debidamente otorgado por la representante legal de **AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S** con **NIT 800.082.033**, en dicho poder se observa que se confirió poder especial amplio y suficiente al mencionado profesional del Derecho para *“que nos represente en todas las actuaciones que se puedan interponer durante el proceso que cursa en la actualidad en contra de nuestra empresa con la UGPP, así: Atención a la Liquidación parcial sanción, conforme al oficio Radicado bajo el No. 20146201833181 del 13/05/2014 y 201615201326652 del 06/05/2016”*



Dr. JORGE MARIO CAMPILLO OROZCO Y/O QUIEN HAGA SUS VECES  
Director de Parafiscales UGPP

Dr. MARIO ALBERTO ARENAS ALZATE Y/O QUIEN HAGA SUS VECES  
Subdirector de Determinación de Obligaciones UGPP

Dr. FABIO CORTES CRUZ Y/O QUIEN HAGA SUS VECES  
Subdirector de Cobranzas UGPP

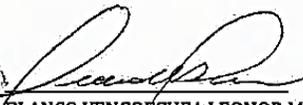
Ref. PODER DE REPRESENTACIÓN ETAPA DE VÍA GUBERNATIVA Y ETAPA DE COBRO ANTE LA GPP  
Expediente: 7691.

NOTAR  
Sofía Marín  
#44

BLANCO VENGOECHEA LEONOR MARGARITA, mayor de edad, domiciliada y residiada en esta ciudad, identificada con cédula de ciudadanía No. 32.744.410, actuando en calidad de Representante Legal Suplente de la empresa AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S., identificada con Nit. 800.082.033-6, por medio del presente escrito, confiero poder especial, amplio y suficiente al Doctor ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, identificado con C.C. No. 73.205.246 y T.P. No. 155.713 del C. S. de la J, como abogado principal y en calidad de abogados suplentes a los Doctores DIEGO MAURICIO OLIVERA RODRÍGUEZ, identificado con C.C. No. 1.010.182.137 y T.P. No. 244.698 del C. S. de la J, DANNY MAURICIO ANDRADE SOLANO, identificado con C.C. No. 81.717.393 y T.P. No. 205.869 del C. S. de la J, y SANDRA MILENA VARGAS RENGIFO, identificada con cédula de ciudadanía No. 53.167.032 y Tarjeta Profesional No. 244.698 del C. S. de la J, para que nos represente en todas las actuaciones que se puedan interponer durante el proceso que cursa en la actualidad en contra de nuestra empresa con la UGPP, así: Atención a la Liquidación parcial Sanción, conforme al oficio Radicado bajo el No. 20146201833181 del 13/05/2014 y 201615201326652 del 06/05/2016.

Mis apoderados cuentan con todas las facultades inherentes para el ejercicio del presente poder, en especiales las de transigir, notificar, conciliar, sustituir, desistir, renunciar, reasumir y todas aquellas que atiendan al bien cumplimiento de su gestión.

Atentamente,



BLANCO VENGOECHEA LEONOR MARGARITA  
C.C. No. 32.744.410  
REPRESENTANTE LEGAL DE SUPLENTE DE LA EMPRESA  
AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S.

CC. LEONOR MARGARITA  
VENGOECHEA  
32.744.410

NOTAR  
RODOLFO  
ACOSTA  
NOTAR

Así mismo en el radicado No. 201650054051292 del 30 de noviembre de 2016 el doctor ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN identificado con C.C. No. 73.205.246 y T.P. No. 155.713 del C. S. de la J, en el numeral 1 del citado radicado además de citar los radicados a los que da respuesta también manifiesta que le fue otorgado poder amplio y suficiente "para realizar todas las actuaciones que conlleven a una defensa integral, mediante acto administrativo debidamente configurado y notificado"



Bogotá D.C., 30 de noviembre de 2016

Doctor  
**BENJAMIN ESTRELLA AGUILAR**  
Subdirector de Determinación de Obligaciones Parafiscales  
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales  
Dirección: Calle 19 No. 68A - 18  
[contactenos@ugpp.gov.co](mailto:contactenos@ugpp.gov.co)  
Ciudad:



Radicado No. 201650054051292  
Fecha Rad 30/11/2016 10:38:52  
Radicador SANDRA MLENALOPEZ  
Folios 22 Anexos 1



Canal de Atención Presencial  
Caso: Morlevidio  
Remite: ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN  
Centro de Atención al Ciudadano - Calle 19 No. 68A-18 Bogotá  
Línea Fija en Bogotá: 4 82 60 90  
Línea Gratuita Nacional 01 8000 423 423



Asunto: Respuesta a radicados No. 201615201326651 del 06/05/2016 y No. 201615203225041 del 26/10/2016, consistente en Liquidación Parcial sanción por envío de información incompleta al requerimiento de información No. 20146201833181 del 13/05/2014.  
Expediente No. 20151520058003561 (antes 7691)

ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, identificado con C.C. No. 73.205.246 y T.P. No. 155.713 del C. S. de la J, mayor de edad, actuando en calidad de apoderado de la empresa AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S., identificada con el Nit. 800.082.033-6, de conformidad con el poder otorgado por la Representante Legal, Doctora Leonor Margarita Blanco Vengoechea, identificada con cédula de ciudadanía No. 32.744.410; documento original que se adjunta a este escrito con la respectiva nota de presentación personal, procedo a brindar respuesta de la siguiente manera:

#### 1. RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA

De conformidad con el poder especial, amplio y suficiente adjunto al presente escrito, solicitamos se realice el reconocimiento de personería jurídica al suscrito, Abogado ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, como apoderado dentro del presente proceso administrativo de agotamiento de vía gubernativa y de etapa de cobro dentro del expediente No. 20151520058003561 (Antes 7691), identificado mediante radicados No. 201615201326651 y No. 201615203225041 (liquidación





parcial sanción por envío de información incompleta) y No. 20146201833181 (requerimiento de información), de conformidad con las facultades otorgadas y teniendo en cuenta que el poder es amplio y suficiente para realizar todas las actuaciones que conlleven a una defensa integral, mediante acto administrativo debidamente configurado y notificado.

## 2. INFORMACIÓN FALTANTE

En el presente caso no existe información faltante en la entrega de todo lo requerido por la Ugpp, debido a que la totalidad del requerimiento de información No. 20146201833181 del 13/05/2014 se respondió en su totalidad ante la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales, realizando una entrega física y magnética, como se probará más adelante dentro de un término prudencial.

Sobre este aspecto, me permito poner en conocimiento de la Unidad que la empresa AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S., fue notificada del Requerimiento de información No. 20146202269211 del 13/05/2014 el día 19/05/2014.

Posteriormente, al reunir toda la información solicitada por los periodos comprendidos entre el 01/01/2011 al 31/12/2011 y 01/01/2013 al 31/12/2013, mi representada radicó en las instalaciones de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales documentación que se relacionó en el formato de verificación y envío de información que brinda la misma UGPP y que consistió en dar respuesta clara y expresa a los siguientes items:

Así las cosas, esta Unidad reconoció personería jurídica al doctor TORRES ARAGÓN dentro del proceso sancionatorio teniendo en cuenta que si bien cita el número de expediente 7691, también es cierto que tanto en el poder allegado como en el memorial mencionado líneas atrás, cita los radicados No. 201615201326651 del 6 de mayo de 2016 y No. 201615203225041 del 26 de octubre de 2016 los cuales corresponden a las tercera y cuarta liquidación parcial sanción emitida por esta Unidad dentro del proceso sancionatorio, es decir cita dos actos que hacen parte de la etapa preliminar del proceso sancionatorio, al igual que en el mencionado poder se le otorga facultades para todas las actuaciones del proceso que cursa contra la aportante, sin señalar limitación alguna.





**SEXTO:** De conformidad con el poder adjunto a la presente respuesta, solicito se realice el reconocimiento de personería jurídica a mi persona, doctor ANDRES HERIBERTO TORRES ARÁGON, como apoderado principal dentro del presente proceso administrativo y la etapa de cobro que se desprenda del mismo, identificado con el expediente No. 20151520058003561 (Antes 7691) de conformidad con las facultades otorgadas.

**SÉPTIMO:** Solicito pronunciamiento expreso del artículo 708 del Estatuto Tributario.

#### VI. PRUEBAS Y ANEXOS

- Cédula de ciudadanía de la representante legal de la sociedad AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S.
- Poder debidamente legalizado por la representante legal de la sociedad AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S.
- Cédula de ciudadanía del apoderado.
- Tarjeta profesional del apoderado.
- Copia del Oficio Radicado 2018150010326531 del catorce (14) de noviembre del dos mil dieciocho (2018) por medio del cual se notifica el día dieciocho (18) de diciembre del 2018, el Requerimiento para Declarar y/o Corregir número RCD – 2018 – 02026 del nueve (09) de noviembre de dos mil dieciocho (2018).

De igual forma es preciso señalar que efectivamente el poder otorgado al apoderado era para todas las actuaciones adelantadas en el proceso sancionatorio, ya que si el poder hubiera sido para el proceso de determinación, no se hubiera sido necesario otorgar un nuevo poder especial para este proceso, es así como mediante radicado No. 2019500500886702 del 19 de marzo de 2019 en respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, el doctor ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN identificado con C.C. No. 73.205.246 y T.P. No. 155.713 del C. S. de la J, apoderado de **AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S** con **NIT 800.082.033**, en el literal sexto de las pretensiones o peticiones solicita que se le reconozca personería jurídica dentro del proceso administrativo 20151520058003561 (antes 7691) así:

En consecuencia, queda demostrado que el poder inicialmente otorgado al doctor ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN identificado con C.C. No. 73.205.246 y T.P. No. 155.713 del C. S. de la J, el cual fue allegado con radicado No. 201650054051292 del 30 de noviembre de 2016 como respuesta a las liquidaciones parciales sanción No. 201615201326651 del 6 de mayo de 2016 y No. 201615203225041 del 26 de octubre de 2016, fue conferido para actuar en el proceso sancionatorio adelantado a **AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S** con **NIT 800.082.033**.

Sobre la notificación de los actos administrativos proferidos por esta Unidad en los procesos sancionatorios y de discusión de los aportes al Sistema de la Protección Social, el artículo 565 del Estatuto Tributario, aplicable por remisión expresa del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, establece lo siguiente:

**ARTICULO 565. FORMAS DE NOTIFICACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE IMPUESTOS.** <Artículo modificado por el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Los requerimientos, autos que ordenen inspecciones o verificaciones tributarias, emplazamientos, citaciones, resoluciones en



*que se impongan sanciones, liquidaciones oficiales y demás actuaciones administrativas, deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.*

**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.*

(...)

**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. (Subrayado fuera de texto)*

De la norma citada parcialmente, se tiene que en los casos en los cuales el aportante actúe a través de apoderado, las notificaciones de los actos que se realicen en el curso del proceso de fiscalización y sancionatorio se deben notificar a la dirección procesal que el apoderado informe a la administración o cuando este no reporte una dirección de notificaciones estas se realicen a la dirección RUT del apoderado.

Respecto a la notificación al apoderado del contribuyente o aportante que habla el parágrafo segundo del artículo 565 del Estatuto Tributario, el Honorable Consejo de Estado mediante sentencia del 6 de septiembre de 2017<sup>7</sup> manifestó:

***“la DIAN, para efectos de notificar la liquidación oficial de revisión librada en contra de la sociedad DCP por concepto del impuesto de renta del año 2009, debió atender lo previsto en el parágrafo segundo del artículo 565 del ETN y, por lo tanto, enviar el correo, para efectos de notificación, a esa dirección, no a la de la sociedad contribuyente, porque como se expuso en el numeral 2.3 de esta providencia, cuando el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante actúe a través de apoderado en el curso de la actuación administrativa ante la UAE DIAN, la notificación del respectivo acto administrativo se debe surtir en la última dirección que dicho apoderado tenga registrado en el RUT, dirección que prima respecto de la informada en el mismo registro***

<sup>7</sup> Sentencia del 6 de septiembre de 2017, Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez Rad. (21282)

**por su poderdante, sin que sea potestativo de la Administración optar por una u otra dirección de notificación.**

(...)

(...) se concluye que ante la inobservancia del párrafo segundo del artículo 565 del ET, en el caso sub examine se incurrió en **indebida notificación de la liquidación oficial de revisión** – acto administrativo demandado-, por lo que en los términos del artículo 72 del CPACA, “(...) no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales” (Subrayado nuestro)

En igual sentido esa corporación en varios pronunciamientos<sup>8</sup> ha sostenido e insistido que cuando el contribuyente actúe a través de apoderado, las actuaciones que se surtan en los procesos administrativos tributarios se deben notificar a la dirección procesal que este reporte, en el evento de que el apoderado no reporte una dirección procesal se debe notificar a la dirección RUT que este tenga registrada, con esto se da mayor importancia a la notificación del apoderado en las actuaciones administrativas tributarias.

De igual manera, el Consejo de Estado en el referido fallo del 6 de septiembre de 2017 hace una precisión importante frente a la dirección procesal dándole unos efectos tanto para el contribuyente como para la administración, es así como se manifestó al respecto:

*“En pronunciamientos posteriores al citado por el Tribunal, el Consejo de Estado ha dicho que la indicación de una dirección en el curso de una actuación administrativa **“tiene efectos vinculantes”** y que si se señala de manera expresa una dirección para efectos de notificación, la Administración **“deberá”** surtir la notificación en esa dirección, porque la **“dirección procesal es excluyente”** y tiene efectos vinculantes tanto para el contribuyente como para la Administración”*

Es así como la dirección procesal adquiere un valor importante en el proceso administrativo tributario la cual encuentra su asidero en los artículos 564 y 565 del E.T.N, en ese sentido el Consejo de Estado se refirió en sentencia del 20 de septiembre de 2017<sup>9</sup>:

<sup>8</sup> - Sentencia del 2 de agosto de 2012, Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia Rad. (18577)  
- Sentencia del 5 de septiembre de 2013, Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez Rad. (18968)

<sup>9</sup> Sentencia del 20 de septiembre de 2017, Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, C.P. Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez Rad. (21372)

“Esa normativa señala que la notificación por correo se practica mediante la entrega de una copia del acto correspondiente en la última dirección informada en el RUT por el contribuyente, o por el apoderado, cuando se actué a través de éste. Salvo que durante el procedimiento de determinación y discusión del tributo, el contribuyente expresamente señale una dirección de notificaciones -dirección procesal-, caso en el cual la notificación por correo debe practicarse a esta última, en tanto prevalece sobre cualquier otra dirección de notificación” (Subrayado nuestro)

Así mismo el Consejo de Estado en sentencia de fecha 28 de agosto de 2014<sup>10</sup> le da a la dirección procesal una prevalencia sobre la dirección RUT, en ese sentido expresó:

*“La dirección procesal es especial, porque es la que escoge el contribuyente para que la Administración le ponga en conocimiento sus decisiones o actuaciones. Por lo mismo, prevalece sobre la dirección para notificar por correo las liquidaciones oficiales, esto es, la última dirección informada en el RUT”*

De todo lo anterior, este Despacho colige que en los casos en los que el aportante actúe a través de apoderado se debe notificar a la dirección procesal que este manifieste, en caso contrario se deberá notificar a última la dirección que éste reporte en el RUT, que sólo procedería a notificar al aportante en el evento de que sea imposible notificar al apoderado.

En el caso bajo estudio y de acuerdo con lo anterior, observa que la Subdirección de Determinación de Obligaciones de conformidad con el poder otorgado al doctor ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN identificado con C.C. No. 73.205.246 y T.P. No. 155.713 del C. S. de la J, para actuar como apoderado de **AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S** con **NIT 800.082.033**, en este proceso sancionatorio, notificó los actos administrativos de este proceso en la dirección procesal reportada por el apoderado para tal efecto, no encontrando vulneración alguna a los derechos fundamentales del aportante.

**CARGO TERCERO: IMPUTACIÓN DE DEUDA INJUSTIFICADA - RESPUESTA EMITIDA CUMPLE CON EL REQUISITO DE COMPLETITUD - CAUSAL DE NULIDAD DE FALSA DE MOTIVACIÓN PREVISTA EN EL ARTICULO 137 DE LA LEY 1437 DE 2011.**

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

El Numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 establece:

<sup>10</sup> Sentencia del 28 de agosto de 2014, Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia Rad. (20022)

**“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 las suministren dentro del plazo establecido para ello, se harán acreedoras a una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.

(...)”

De 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 (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.

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 completa 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.

Se observa que por efecto de la solicitud de información mediante requerimiento de información, cuando un aportante entrega la información solicitada de manera parcial o la suministra de forma extemporánea, su actuar equivale al supuesto de hecho descrito en la norma es decir, la información no se suministró por lo tanto la consecuencia jurídica es la aplicación de la sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información.

En consecuencia la Unidad estableció que AUYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S allegó de manera parcial la información dentro del término concedido y posteriormente allegó de manera extemporánea la información faltante, situación que se tradujo en el incumplimiento del deber de colaborar de manera oportuna con el Estado para el desarrollo de la función encomendada a la UGPP relativa a la obligación legal de realizar las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social consagrada en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, 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 prevista 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.

#### **CARGO CUARTO: FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LA UGPP EN APLICACIÓN DE REVISIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EN EXPEDICIÓN DE LIQUIDACIONES PARCIALES CADA SEIS MESES - OMISIÓN EN EL DECRETO 3033 DE 2013**

## ARTÍCULO 5 - TIEMPOS MUERTOS DE LA UGPP NO PUEDEN GENERAR UNA MAYOR SANCIÓN A LA EMPRESA FISCALIZADA.

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

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

Ahora bien, frente al principio “in dubio pro disciplinado” que invoca el demandante este Despacho se permite hacer una precisión respecto a este principio, el cual es de aplicación en procesos disciplinarios regulados por la Ley 1952 de 2019, si bien es cierto que está ligado con el principio de duda razonable, también tiene relación con el principio de “*in dubio pro administrado*”, aplicable para este caso, por lo que vale la pena traer lo conceptuado al respecto por el Honorable Consejo de Estado<sup>11</sup> respecto a este principio:

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

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

(Negrilla fuera de texto).

De acuerdo con lo anterior y lo obrante en el expediente, está demostrado que la aportante **AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S con NIT 800.082.033**, no suministró dentro del plazo establecido la información requerida por esta Unidad a través del requerimiento de información No. 20146201833181 del 13 de mayo de 2014, conducta prevista en el numeral 3º del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, constituyéndose en hecho sancionable, por lo que no es procedente aplicar el

<sup>11</sup> Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C Sentencia del 22 de octubre de 2012, C.P. Dr. Enrique Gil Botero Rad. 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738)

principio del in dubio pro disciplinado ni el de in dubio pro administrado en este proceso administrativo sancionatorio.

Ahora bien, es de aclarar que la intención de esta Unidad nunca ha sido generar al aportante una situación más gravosa, sino por el contrario en aras de preservar el debido proceso como el principio de contradicción, le ha garantizado su derecho a la defensa, mediante el cual el fiscalizado pudo emplear todos los medios legítimos y adecuados para ser oído, concediéndole en el Pliego de Cargos No. RPC-2018-00874 del 28 de junio de 2018 el plazo de tres meses para dar respuesta al mismo y ejercer su derecho de defensa conforme lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, el cual fue notificado por correo certificado el 19 de julio de 2018.

Así mismo, la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales en la Resolución Sancionatoria No. RDO-2019-00652 del 5 de marzo 2019 proferida a **AYUDAMOS BARRANQUILLA S.A.S** con **NIT 800.082.033**, por suministrar en forma incompleta la información requerida, indicó en el numeral cuarto de la parte resolutive que contra dicha resolución procedía el recurso de reconsideración, el cual ejerció el aportante y es objeto de estudio en el presente acto administrativo.

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

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

Conforme a lo anterior, esta Unidad Administrativa cuenta con cinco (5) años contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró, declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos o se configuró el hecho sancionable, para adelantar las acciones de fiscalización y sancionatorias.

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

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

(...)

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

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

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

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

**ARTÍCULO 5o. DEL PROCEDIMIENTO PARA LA LIQUIDACIÓN Y COBRO POR NO SUMINISTRO DE INFORMACIÓN.** <Artículo compilado en el artículo 2.12.1.5 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 3.1 del mismo Decreto 1068 de 2015>

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

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

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

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

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

oficios, advirtiendo al aportante que se encontraba incurso en la conducta sancionable por no envío de información requerida por la administración.

De lo expuesto se concluye que mientras la expedición de la liquidación parcial sanción se constituye en una actuación facultativa de la administración, el deber del aportante era suministrar la información en los términos establecidos en el requerimiento de información dentro del plazo otorgado, independientemente de que se profiriesen o no las Liquidaciones Parciales, siendo que el fin último del proceso de fiscalización no es sancionar al fiscalizado, sino recaudar la información necesaria para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de la Protección Social dentro de los términos pertinentes, por tanto la sanción no se fundamenta en las señaladas Liquidaciones Parciales, sino en el incumplimiento legal de aportar a tiempo la información solicitada por medio del requerimiento de información.

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

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

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

La conducta de no entrega de información dentro el término legal en que incurrió el aportante, tal como quedó probado en líneas anteriores, se desprende la gravedad del incumplimiento y la aplicación de la sanción, pues la administración se supedita a la entrega completa de la información para poder desarrollar su tarea de forma adecuada.

Sobre este tema, el Consejo de Estado en providencia del 29 de mayo de 2014<sup>12</sup>, explicó en cuanto a la determinación de sanciones en aquellos eventos donde no se hace entrega de información o se entrega con inconsistencias, luego de analizar lo dispuesto en los artículos 651 y 675 del Estatuto Tributario Nacional lo siguiente:

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta; C.P. HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, Rad. 25000-23-27-000-2009-00231-01(18761), del 29 de mayo de 2014.

**“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.**

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

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

Ahora bien, respecto de la proporcionalidad de la sanción, es necesario advertir que el numeral 3° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, no ordena graduar de manera alguna este tipo de conductas, es decir, no resulta procedente la graduación de la imposición de la sanción como lo pretende la demandante, siendo que en estricto apego al principio de legalidad, corresponde imponer el monto determinado por el legislador para tal efecto.

Sobre el particular, resulta importante recordar que al existir normas especiales que regulan la determinación y cálculo de las sanciones que deben ser impuestas por

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

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

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

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

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

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

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

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

*En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se*



computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil. (subrayado fuera de texto)

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

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

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

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

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

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

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

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

Si bien el impugnante pretende hacer ver como una irregularidad el que se hubiera citado como fundamento de la presente investigación, contrario, en aras de



preservar el debido proceso como el principio de contradicción, se le ha garantizado su derecho a la defensa, mediante el cual el fiscalizado pudo emplear todos los medios legítimos y adecuados para ser oído, así mismo los actos administrativos están más que argumentados y motivados aplicando todos los principios tributarios citados por el demandante.

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

## V. PETICIÓN

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

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

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

## VI. ANEXOS

1. Medio magnético contentivo del expediente administrativo que contiene los antecedentes de la actuación objeto del proceso, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 y párrafo 1 del Artículo 175 del CPACA.
2. Soportes de legitimidad para actuar.

## VII. NOTIFICACIONES

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP en la Av. Calle 26 # 69B- 45 piso 2 – Bogotá D.C. Nuestra dirección para recepción de notificaciones judiciales es [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co). Teléfono: 4237300 EXT. 1118

De la señora Juez,



Atentamente,

**LUISA FERNANDA HERNANDEZ DEVIA**

CC. No. 1018435078 de Bogotá D.C.

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

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

