

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS

Manizales, once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 2519

**Medio de control:** Reparación Directa  
**Demandante:** Luisa Fernanda Valencia Arcila y otros  
**Demandado:** Par Caprecom Liquidado y otros  
**Radicación:** 17001-33-39-007-2016-00223-00

Agotada la etapa probatoria, de conformidad con lo consagrado en el inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A., se corre traslado a las partes para que en el término de diez (10) días complementen sus alegatos de conclusión, si a bien lo tienen. En el mismo término el Ministerio Público podrá presentar su concepto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
JUEZA

*Pfcr/ P.U*

**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado del 12 de octubre de 2023

**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
Secretaria

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS

Manizales, once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

A.I. 2520

**Medio de control:** Reparación Directa  
**Demandante:** Blanca Emma Torres Jaramillo  
**Demandado:** Municipio de Manizales  
**Radicación:** 17001-33-39-007-2016-00238-00

Agotada la etapa probatoria, de conformidad con lo consagrado en el inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A., se corre traslado a las partes para que en el término de diez (10) días complementen sus alegatos de conclusión, si a bien lo tienen. En el mismo término el Ministerio Público podrá presentar su concepto.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
JUEZA

*Pfcr/ P.U*

**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
MANIZALES – CALDAS  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado del 12 de octubre de 2023

**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
Secretaria

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES

Manizales, once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**INTERLOCUTORIO:** 2522-2023  
**RADICACIÓN:** 17001-33-39-007-2019-00248-00  
**MEDIO DE CONTROL:** EJECUTIVO  
**EJECUTANTE:** PROMOTORA EL CARMELO S.A.S.  
**EJECUTADO:** DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

### ASUNTO

Procede el Despacho a decidir sobre el mandamiento de pago solicitado por la Promotora El Carmelo S.A.S.

### ANTECEDENTES

#### 1. LA DEMANDA EJECUTIVA:

Mediante apoderado judicial, la sociedad ejecutante solicita se libre mandamiento de pago en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por los siguientes conceptos:

“5.1. Que se LIBRE MANDAMIENTO DE PAGO en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por valor de \$33.822.898, por concepto del saldo a favor ordenado en devolución mediante la Resolución No. 110201236686201900991 del 12 de junio de 2019.

5.2. Que se LIBRE MANDAMIENTO DE PAGO en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales por los intereses moratorios causados por el capital de \$33.822.898, desde el día 20 de junio de 2019 hasta el 30 de noviembre de 2019 por la Suma de \$4.040.000.

5.3. Que se ORDENE a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales reintegrar a mi representada la suma de \$33.822.898, con los intereses moratorios de que trata el artículo 635 del Estatuto Tributario Nacional calculados desde el 20 de junio de 2019 hasta la fecha del pago definitivo.

5.4. Que se ORDENE a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales reintegrar a mi representado el capital adeudado con la correspondiente indexación monetaria.

5.5. Que se condene a la DIAN al pago de las costas procesales y de agencias en derecho.”

Como sustento de lo anterior, la Sociedad Promotora El Carmelo S.A.S. afirma que de acuerdo a lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 850 del E.T., modificado por el artículo 66 de la Ley 1607 del 2012, el día 3 de abril de 2018 la empresa solicitó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales el IVA pagado en la construcción de viviendas de interés social, que ascendía a la suma de \$382.478.490.

Mediante la Resolución No. 1159 del 14 de junio de 2018, notificada el 18 del mismo mes y año, la División Gestión de Recaudo y Cobranzas de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, negó la devolución del IVA solicitado, frente a la cual interpuso el recurso de reconsideración.

A través de la Resolución No. 110201236686201900991 del 12 de junio de 2019, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración, notificada personalmente el 19 de junio de 2019, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales decidió devolver la suma de \$157'022.080, y rechazar los demás valores solicitados por la suma de \$225'456.410.

Al 16 de julio de 2017, la obligación fiscal, con los intereses respectivos, ascendía a \$190'844.978.

El día 16 de julio de 2017, la Autoridad Tributaria abonó la suma de \$157022.080, sin que hasta la fecha hayan efectuado nuevos pagos.

Para resolver se efectúan las siguientes:

### **CONSIDERACIONES**

La Ley 1437 de 2011 (C.P.A.C.A.) le atribuyó competencia para conocer de los ejecutivos originados en las copias auténticas de los actos administrativos con

constancia de ejecutoria (artículo 297 numeral 4) a la jurisdicción contencioso administrativa; los artículos 155 y 152 de la misma codificación, establecieron la competencia funcional de los Jueces Administrativos en primera instancia en los procesos ejecutivos cuya cuantía no exceda de 1.500 salarios mínimos legales mensuales y en cuanto a la competencia territorial, el artículo 156 estableció que sería determinada por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato (numeral 4).

En cuanto a los requisitos del título ejecutivo, el artículo 422 del Código General del Proceso, señala:

**“Artículo 422. Títulos ejecutivos. Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley. (...)”** (Líneas fuera del texto original)

En este sentido, para que las obligaciones puedan ser susceptibles de ejecución requieren cumplir requisitos de forma y fondo, los primeros se concretan a que el documento o documentos donde consten provengan del deudor y constituyan plena prueba contra él y los segundos se refieren a su contenido, es decir, que la deuda que se cobra sea clara, expresa y exigible.

Una obligación es (i) expresa cuando está determinada en el mismo título, de forma nítida, sin que sea necesario acudir a lucubraciones, suposiciones o razonamientos lógicos jurídicos para determinarla, (ii) es clara cuando está determinada de forma fácil e inteligible en el documento o documentos y en sólo un sentido y (iii) exigible cuando puede demandarse el cumplimiento de la misma por no estar pendiente de un plazo o condición.

Dicho de otro modo, la exigibilidad de la obligación se manifiesta en la que debía cumplirse dentro de cierto término ya vencido o cuando ocurriera una condición ya acontecida o para la cual no se señaló término, pero cuyo cumplimiento sólo podía hacerse dentro de cierto tiempo que ya transcurrió, y la que es pura y simple por no haberse sometido a plazo ni condición, previo requerimiento.

De otra parte, debe indicarse que el artículo 430 de la Ley 1564 de 2012 (C.G.P.), frente al mandamiento ejecutivo consagra lo que a continuación se cita:

**“Artículo 430. Mandamiento Ejecutivo:** Presentada la demanda acompañada de documento que preste mérito ejecutivo, el juez libraré mandamiento ordenando al demandado que cumpla la obligación en la forma pedida, si fuere procedente, o en la que aquel considere legal. (...)”

En ese orden de ideas, y una vez examinado el expediente se observa que los anteriores requisitos se cumplen a cabalidad, como quiera que la demanda se acompañó de los siguientes documentos:

- Resolución No. 1159 de 14 de junio de 2018 por medio de la cual se rechaza de forma definitiva la solicitud de devolución y/o compensación del saldo a favor solicitado por el contribuyente Promotora El Carmelo S.A.S.
- Resolución No. 110201236686201900991 de 12 de junio de 2019 “Por la cual se decide un recurso de reconsideración”, en la que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales modifica el artículo primero de la Resolución No. 1159 de 14 de junio de 2018 y decide devolver la suma de \$157.022.080, previas las compensaciones a que hubiere lugar, con los intereses corrientes que trata el artículo 863 del E.T.
- Atendiendo que el anterior acto administrativo fue notificado el 19 de junio de 2019<sup>1</sup>, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 87 del CPACA, el mismo quedó ejecutoriado el 20 de junio de 2019.

Al cumplirse en el presente asunto con los requisitos legales, se libraré mandamiento de pago dentro del presente proceso ejecutivo, por lo que el Despacho se dispone a verificar los términos en los cuales debe realizarse la tasación de las sumas adeudadas.

Se recuerda entonces que mediante la Resolución No. 110201236686 201900991 de 12 de junio de 2019 la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, resolvió devolver la suma de \$157.022.080 con los intereses corrientes que trata el artículo 863 del E.T.

El día 16 de julio de 2019, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales pagó en la cuenta de la ejecutante la suma de \$157'022.080, sin efectuar pago alguno de los intereses generados.

---

<sup>1</sup> Pagina 42 del archivo No. 04 del expediente electrónico.

En vista de esto, a través del contador público que apoya los Juzgados Administrativos, se procedió a efectuar la operación matemática correspondiente, la cual reposa en el archivo No. 14 del expediente electrónico.

Para ello, se efectuó liquidación de intereses corrientes desde el día 18 de junio de 2018 fecha de notificación de la Resolución No. 1159 del 14 de junio de 2018 que rechazó de devolución de Iva hasta el día 19 de junio de 2019 fecha de notificación de la Resolución 110201236686201900991, la cual resuelve recurso de reconsideración y decide devolver la suma de \$157'022.080.

Sobre este valor (\$157'022.080) se liquidaron los intereses corrientes al tenor de lo dispuesto en el artículo 863 del Estatuto Tributario inciso primero, que prevé:

“Se causan intereses corrientes, cuando se hubiere presentado solicitud de devolución y el saldo a favor estuviere en discusión, **desde la fecha de notificación** del requerimiento especial o **del acto que niegue la devolución**, según el caso, **hasta la ejecutoria del acto o providencia que confirme total o parcialmente el saldo a favor.**”

Lo cual arrojó una suma de \$28'153.501, los cuales incluidos al capital conforman una suma de \$185'175.581.

Como al 20 de junio de 2019 la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales no había cancelado la suma objeto de devolución, se continuó liquidando ya no intereses corrientes sino intereses de mora según lo establecido en artículo 863 Estatuto tributario, cuyo inciso segundo, prevé:

“Se causan intereses moratorios, a partir del vencimiento del término para devolver y hasta la fecha del giro del cheque, emisión del título o consignación. En todos los casos en que el saldo a favor hubiere sido discutido, **se causan intereses moratorios desde el día siguiente a la ejecutoria del acto o providencia que confirme total o parcialmente el saldo a favor, hasta la fecha del giro del cheque, emisión del título o consignación.**”

Por su parte, el artículo 864 del Estatuto Tributario establece la tasa de interés para devolución, la cual determina que el interés de mora a que se refiere el artículo 863 *ibidem* será igual a la tasa de interés prevista en el artículo 635 *ejusdem*, que en su articulado expresa lo siguiente:

“Para efectos de las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, **el interés moratorio se liquidará diariamente a la tasa**

**de interés diario que sea equivalente a la tasa de usura vigente determinada por la Superintendencia Financiera de Colombia para las modalidades de crédito de consumo, menos dos (2) puntos.**

Seguidamente se calcularon los intereses de mora desde el día 20 de junio de 2019 hasta el día 16 de julio de 2019, fecha en la cual se efectúa pago por valor de \$157'022.080, no sin antes determinar el saldo de capital e intereses a dicha fecha el cual ascendió a \$30'924.466 de intereses y \$157'022.080 de capital, para un valor total de \$187'946.546.

Y como a tal fecha, el pago efectuado no cubrió la totalidad de la deuda, se procedió a imputar el pago según lo determinado en el artículo 1653 del Código Civil, esto es, primero se abonó a intereses la suma de \$30'924.466 y a capital \$126'097.614, quedando un saldo de capital por valor de \$30'924.466, valor sobre el cual, se continuó liquidando intereses de mora hasta el día 11 de octubre de 2023, fecha de liquidación del crédito y los cuales ascienden a \$33'649.980 y el valor consolidado capital e intereses sería de \$64'574.446.

Corolario de lo antepuesto, se colige que el mandamiento de pago en los términos señalados en la demanda a la data se torna improcedente, razón por la cual, en consideración a los dictados del artículo 430 del CGP, el Despacho ordenará el mismo en la forma que se considera legal, después de analizar los elementos de prueba obrantes en el plenario y cotejarlos con la normativa aplicable al presente asunto.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales.

**RESUELVE**

**PRIMERO:** NEGAR la solicitud de mandamiento de pago en los términos solicitados en la presente demanda ejecutiva, lo anterior, de acuerdo a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** LIBRAR MANDAMIENTO DE PAGO a favor de la Promotora El Carmelo S.A.S. y en contra de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, por las siguientes sumas de dinero:

- a) Por la suma de treinta millones novecientos veinticuatro mil cuatrocientos sesenta y seis pesos (\$30'924.466 MCTE) por concepto de capital.

- b) Por la suma de treinta y tres millones seiscientos cuarenta y nueve mil novecientos ochenta pesos (\$33'649.980 MCTE) por concepto de intereses moratorios causados entre el 17 de julio de 2019 al 11 de octubre de 2023.
- c) Por los intereses de mora que se causen desde el 12 de octubre de 2023 hasta cuando se efectúe el pago total de la obligación.

**TERCERO:** NOTIFICAR por estado a la parte demandante, de acuerdo a lo previsto en los artículos 171 y 201 del C.P.A.C.A.

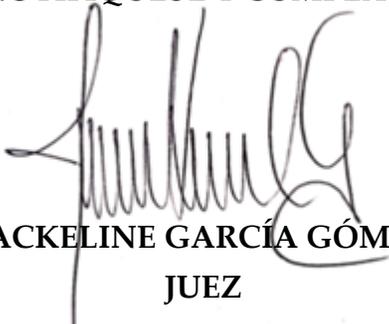
**CUARTO:** NOTIFICAR la presente providencia a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, conforme lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 18 de la Ley 2080 de 2021.

**QUINTO:** Se ordena CORRER TRASLADO de la demanda y sus anexos a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales AL, advirtiéndole que cuenta con cinco (5) días para pagar las sumas de dinero indicadas en el ordinal segundo y diez (10) días para proponer excepciones en los términos del artículo 442 del C.G.P. (Términos que empezaran a correr en la forma establecida en el artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 18 de la Ley 2080 de 2021)

**SEXTO:** NOTIFICAR personalmente este proveído al señor AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO, de conformidad con lo previsto en el artículo 199 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 18 de la Ley 2080 de 2021.

**SÉPTIMO:** RECONOCER PERSONERÍA para actuar dentro del proceso, en los términos del artículo 74 y 75 del C.G.P., a la abogada Análida Nauffal Correa, portadora de la T.P. No. 42.066 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada principal de la parte ejecutante, y al abogado Felipe Zuluaga Gutiérrez, portador de la T.P. No. 262.378 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderado sustituto de la parte ejecutante, de conformidad con el poder conferido.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZ**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 12/OCTU/2023

  
MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA

Secretaria

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
MANIZALES

Manizales, once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2023).

Sentencia Anticipada: **269/2023**

Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho

Actor(a): Frugy S.A.

Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión  
Pensional y Contribuciones Parafiscales de la  
Protección Social U.G.P.P.

Radicado: 17-001-33-39-007-2021-00140-00

Instancia: Primera

En los términos del inciso final del artículo 182 A del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y teniendo en cuenta que no se advierten irregularidades que afecten o vicien el trámite del proceso, procede el despacho a decidir sobre las pretensiones formuladas en el medio de control de la referencia.

Para el efecto se tendrá en cuenta lo precisado respecto a las excepciones y la fijación del litigio en Auto del 13 de febrero de 2023.

**Antecedentes**

**1. La demanda**

Actuando mediante apoderado **Frugy S.A.**, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó a la **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social- en adelante U.G.P.P.**, solicitando lo siguiente<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Página 11 y 12 archivo 02

1. Que se declare la NULIDAD de la Resolución Sanción No RDO 2019-03328, fechada del 07 de octubre de 2019, proferida por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Unidad Pensional y Contribuciones Parafiscales- UGPP.
2. Que se declare la NULIDAD de la Resolución que resolvió el Recurso de Reconsideración No RDC-2021-00706, calendada el 7 de abril de 2021 y notificada el 9 de abril de la misma anualidad, expedida por la Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales -UGPP.
3. Que, en consecuencia, y A TÍTULO DE RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, se declare que la Sociedad FRUGY S.A.S., identificada con el Nit N° 890.806.646, representada legalmente por Simón Botero Jaramillo, identificado con cédula de ciudadanía N° 1.053.834.880, no está obligada al pago de la sanción, por la conducta de suministrar la información solicitada en forma incompleta, correspondiente al periodo comprendido entre el primero (1) de enero del año 2011 y el treinta y uno (31) de diciembre del año 2013.
4. Que se condene en costas a la parte demandada.
5. Que se condene en agencias en derecho a la parte demandada.

En cuanto a los hechos expuestos por la parte actora se tiene:

La Subdirección de Determinación de Obligaciones de la **U.G.P.P.** profirió Requerimiento de Información No 20146202280941 del 26 de mayo de 2014, solicitando a **Frugy S.A.** allegar la información tributaria y contable para los periodos 01/01/2011 a 31/12/2013. El plazo oportuno para atender este requerimiento venció el 01 de septiembre de 2014.

Mediante oficios radicados con No 20147362603132 del 28 de agosto de 2014 y No 20147362614702 del 29 de agosto de 2014, la demandante respondió al requerimiento de la **U.G.P.P.**

El 31 de enero de 2019 la **U.G.P.P.** profiere pliego de cargos RPC-2019-001320 proponiendo una sanción por valor de \$207.924.025.

El 06 de mayo de 2019 **Frugy S.A.** presentó respuesta a esta decisión mediante oficio radicado con el N° 2019700101368792. Con Resolución RDO-2019-03328 del 07 de octubre de 2019, la entidad demandada profiere sanción por valor de

El 03 de diciembre la accionante presentó recurso de reconsideración ante la **U.G.P.P.**, el cual fue resuelto con Resolución No RDC-2021-00706 del 07 de abril de 2021, confirmando la sanción inicial.

### **Concepto de violación.**

Frugy S.A. indica que portó la totalidad de la información requerida por la **U.G.P.P.**; incluso esa entidad adelantó paralelamente un proceso por inexactitud en los pagos de aportes al sistema de seguridad social. Posteriormente, también se atendieron varios requerimientos de la entidad allegando lo solicitado dentro de la actuación administrativa y el hecho de que la entidad hubiese requerido de información adicional con posterioridad, no puede asumirse como un no suministro de la misma.

Que la **U.G.P.P.** contaba hasta el 06 de diciembre de 2020 para resolver recurso presentado en contra de la Resolución Sanción RDO 2019-03328 del 07 de octubre de 2019. En su lugar, la entidad se pronunció extemporáneamente el 09 de abril de 2021, porque la suspensión de términos de la Resolución No 385 del 01 de abril de 2020, amparada en el Decreto 491 de 2020, es inconstitucional. En este sentido los actos administrativos demandados son nulos porque vulneran el numeral 3 del artículo 57 de la Ley 52 de 1977.

Advierte que la Resolución No 385 del 01 de abril de 2020 es contraria a la constitución, la notificación del acto administrativo que resolvió el recurso de reconsideración es extemporánea y por tanto resulta nulo porque se ha vulnerado el derecho al debido proceso.

También sostiene que la demandada debió dar aplicación al principio de tipicidad; para el momento en que impuso la sanción el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, no contemplaba la conducta de suministro de información incompleto como sancionable; esta vino a ser introducida en la reforma del artículo 314 de la Ley 1819 de 2016. Ambas conductas son diferentes, pues no tendría sentido la modificación introducida por el legislador

## **2. Trámite procesal.**

Mediante Auto del 13 de febrero de 2023<sup>2</sup>, el Juzgado evaluó la viabilidad de proferir sentencia anticipada, incorporó las pruebas, fijó el litigio y corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión.

---

<sup>2</sup> Archivo 15

Vencido el término de traslado de alegatos el proceso ingresó a Despacho para proferir sentencia escrita.

### **3. Actuación de la U.G.P.P.**

Con respecto a los hechos de la demanda explica que efectivamente el demandante suministró parte de la información requerida el 26 de mayo de 2014, pero la misma se encontraba incompleta.

A través de radicados No 2014736 2915842 del 22 de septiembre de 2014, 201720050828502 del 21 de marzo de 2017 y 201720050930532 del 29 de marzo de 2017, Frugy S.A. allegó la información de forma parcial y extemporánea en el proceso de fiscalización; no obstante, aún seguían pendientes los auxiliares de las cuentas contables relacionadas con la causación y pago de la nómina 51054801, 73052401 y 73054801 del año 2013.

La **U.G.P.P.** profirió liquidaciones parcial No 20146205017631 del 10 de septiembre de 2014 y el 21 de abril de 2016 profiere una segunda Liquidación Parcial.

Para la accionada, **Frugy S.A.** no respondió en su totalidad al requerimiento No 20146202280941 del 26 de mayo de 2014; la entidad intervino por fuera del plazo legal para aportar la información requerida y por ello incurrió en la conducta descrita en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.

La demandada tiene facultades de fiscalización y por ello debe contar con la información completa para establecer el valor liquidado por aportes a la seguridad social; así, es suficiente con que la empresa despliegue la conducta reprochable para que proceda la sanción que dependerá del número de días en que demore en dar respuesta. Los actos administrativos cuestionados atienden las disposiciones legales aplicables y en su trámite se respetó el debido proceso del contribuyente.

En cuanto a la Resolución No 385 del 01 de abril de 2020, advierte que esta fue expedida en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19 y con este acto administrativo se suspendieron los términos en procesos y actuaciones parafiscales. La parte actora no solicitó la reanudación del proceso administrativo sancionatorio y por ello las actuaciones estuvieron suspendidas hasta la expedición de la Resolución No 140 del 5 de marzo de 2021.

En virtud de la suspensión de términos, la **U.G.P.P.** tenía hasta el 20 de junio de 2021 para resolver el recurso de reconsideración; adicionalmente, las resoluciones No 385 de 2020 y 140 de 2021, gozan de presunción de legalidad y la misma no ha sido desvirtuada.

Frente al cargo referente a la aplicación del principio “in dubio contra fiscum”, sostiene que **Frugy S.A.** fue sancionada por una conducta tipificada en la ley respetando el principio de legalidad en materia sancionatoria. Esta conducta se encuentra representada en la falta de entrega de información, la entrega tardía o incompleta de la misma, situaciones que entorpecen las funciones de la **U.G.P.P.** y que se traducen en el incumplimiento de la obligación de informar descrita en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012

#### **4. Alegatos de conclusión**

**Parte demandante.** No intervino en esta etapa procesal.

**Parte demandada**<sup>3</sup>. La **U.G.P.P.** se ratifica en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda destacando que en su momento la actora no atendió el requerimiento de información realizado por la autoridad administrativa porque la suministró de manera tardía e incompleta.

Manifiesta que las sanciones impuestas se encuentran ajustadas al contenido del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 que contempla sanciones por el incumplimiento del deber de colaborar de manera oportuna con el Estado; en consecuencia, los actos administrativos demandados se ajustan a derecho sin que su presunción de legalidad hubiese sido desvirtuada.

**Concepto del Ministerio Público.** La Procuraduría Judicial asignada a este Despacho, no intervino dentro de esta etapa procesal.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. Problemas y análisis jurídico:**

De acuerdo con la fijación del litigio efectuado en la audiencia inicial, la controversia se centra en establecer:

---

<sup>3</sup> Archivo 18

¿Están viciadas de nulidad la Resolución Sanción No RDO-2019-03328 del 07 de octubre de 2019 y de la Resolución No RDC-2021-00706 del 07 de abril de 2021 expedidas por la accionada, al haber sido expedidas con violación del debido proceso?

Para resolver el problema planteado, debe en primer lugar abordarse

i) Regulación de las facultades sancionatorias de la **U.G.P.P** y ii) Caso concreto.

Lo anterior, sin descartar que en el desarrollo del problema jurídico principal se aborden otros aspectos que se encuentren relacionados.

### **1.1 Regulación de las facultades sancionatorias de la U.G.P.P.**

Para comprender las facultades sancionatorias otorgadas por el Legislador a la **U.G.P.P.** se precisa que con la Ley 100 de 1993 desarrolló el artículo 48 de la Constitución Política, se creó el Sistema de la Protección Social con el fin de proporcionar cobertura integral a las contingencias en la materia para lograr el bienestar tanto individual como de la comunidad.

Con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, se creó la **Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales U.G.P.P.** para el recaudo y control de las obligaciones parafiscales; esta es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Con el Decreto 575 de 2013, por el cual se modifica la estructura de la **U.G.P.P.** y se determinan las funciones de sus dependencias, le otorgó a la Subdirección de Determinación de Obligaciones las facultades para ejercer funciones de fiscalización, determinación y cobro de las contribuciones de la Protección Social; para el efecto, puede adelantar las investigaciones que estime pertinentes con el objeto de establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de conformidad con lo establecido en el artículo 21 del mismo Decreto.

Las anteriores facultades fueron otorgadas directamente por el legislador a través de la Ley 1607 de 2012, artículo 178. En esta misma Ley además se describen las sanciones que la autoridad administrativa puede imponer<sup>4</sup> y el procedimiento administrativo que se debe surtir para el efecto<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Artículo 179

<sup>5</sup> Artículo 180

La facultad sancionatoria de la mencionada ley fue señalada en los siguientes términos:

**Artículo 179. Sanciones.** Reglamentado por el Decreto Nacional 3033 de 2013. La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo y las mismas se aplicarán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial según sea el caso (...)

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

La anterior disposición fue reglamentada por el Decreto 3033 de 2013 en el artículo 5:

**Artículo 5°. Del procedimiento para la liquidación y cobro por no suministro de información.** 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.

## **1.2) Caso concreto.**

Para la parte actora, los actos administrativos demandados son nulos porque i) se aportó la totalidad de la información requerida en su momento por la **U.G.P.P.**; ii) La entidad accionada vulneró los términos consagrados en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 pronunciándose de manera extemporánea y iii) omitió dar aplicación al principio de atipicidad. A continuación, se analizarán cada uno de los cargos formulados por **Frugy S.A.**

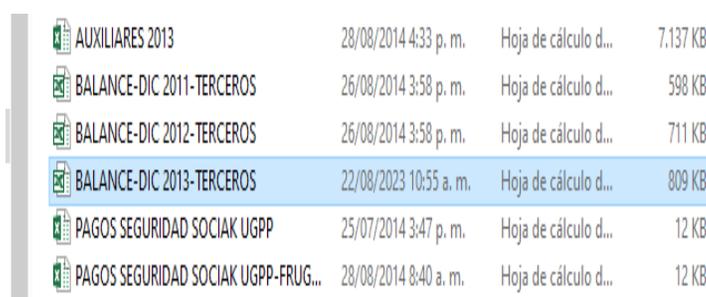
**i) Oportunidad del suministro de la información solicitada por la U.G.P.P.**

De acuerdo con los antecedentes administrativos se puede establecer que mediante oficio No 20146202280941 del 26 de mayo de 2014 la entidad demandada solicitó a **Frugy S.A.** información correspondiente al periodo 01 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2013, para lo cual se le otorgó el término 02 meses y 15 días<sup>6</sup>. Teniendo en cuenta que el requerimiento fue notificado el 16 de junio de 2014, el plazo otorgado venció el 01 de septiembre de 2014:

La empresa demandante se pronunció el 29 de agosto de 2014 y a su juicio la información solicitada fue allegada en su integridad; no obstante, después de varias liquidaciones parciales, como actos previos al proceso sancionatorio adelantado por la **U.G.P.P.**, la entidad elevó pliego de cargos porque a su juicio no fue aportada la siguiente información correspondiente al año 2013:

20147362915842	22/09/2014	-Balance de prueba, sin el lleno de los requisitos establecidos por la unidad. <u>Pendiente subsanar.</u> -Auxiliares de nómina. No se allegan completos, <u>quedan pendiente de entrega las cuentas 25250101, 51054801, 73052401, 73054801</u> -Auxiliares de servicios y diversos -Nómina mensual de salarios (ya había sido aportada con radicado 20147362915842)	No
----------------	------------	---	----

Frente al balance de pruebas, revisada la intervención del 29 de agosto de 2014 se tiene que **Frugy S.A.** allegó el archivo en Excel como aparece en la siguiente imagen:



Ahora bien, el requerimiento de información expuso que los balances de prueba debían contener: a máximo nivel auxiliar detallado por tercero; con corte anual por los periodos que conforman años completos; debe contener las cuentas de

<sup>6</sup> Páginas 5 a 8 archivo 13

balance y de resultandos ante de cierre contable; Certificados por el representante legal y contador público o revisor fiscal y en medio magnético.

La información fue complementada por la demandante mediante escrito del recibido el 30 de marzo de 2017<sup>7</sup>.



i...	Nombre	Fecha de mo...	Tamaño del a...
	9429 BALANCE DE PRUEBA ESTADO DE RESULTADOS 2013 SENCILLO.xlsx	2021-11-26	29,3 KB
	9429 BALANCE DE PRUEBA ESTADO DE RESULTADOS POR TERCEROS AÑO 2013.	2021-11-26	147 KB
	9429 LIBROS AUXILIAR CTAS ESPECIFICAS.xlsx	2021-11-26	101 KB

Conforme a lo anterior, la U.G.P.P. acredita que la información inicialmente solicitada a la demandante no fue entregada al nivel del detalle en que fue pedida por la autoridad administrativa.

Frente a los auxiliares de nómina 51054801, 73052401 y 73054801 de 2013, la parte actora describe que dichos soportes fueron allegados en el archivo Excel que corresponde a "BALANCE-DIC-2013", lo cual se pudo verificar en el expediente administrativo aportado con la demanda. Sin embargo, la U.G.P.P. solicita esta información no dentro del balance, sino como auxiliares de nómina; en este sentido el Juzgado advierte que el requerimiento de información realizado por la entidad expresó específicamente que la misma debía ser aportada en los formatos solicitados.

Por último, en lo que tiene que ver con auxiliares de servicios y diversos en la respuesta del 17 de marzo de 2017, se observa que fueron aportadas con las modificaciones correspondientes según las exigencias de la U.G.P.P.<sup>8</sup>

De las pruebas allegadas al expediente el Juzgado concluye que, a pesar de haberse aportado la información requerida por la U.G.P.P., la demandante no la allegó de acuerdo con los parámetros exigidos por la entidad. Sumado a ello, debido a los ajustes que Frugy S.A. realizó producto de los requerimientos posteriores, tuvo que modificar la información inicial; ello reafirma que el requerimiento no fue atendido con todas las especificaciones exigidas por la autoridad administrativa.

<sup>7</sup> Páginas 143 a 146 archivo 13

<sup>8</sup> Archivo 14 RTA 3\_RQI RAD 20170050828502

ii) **La entidad vulneró los términos consagrados en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 y se pronunció de manera extemporánea.**

Para argumentar que la **U.G.P.P.** se pronunció extemporáneamente al expedir la Resolución RDC– 2021 -00706 del 07 de abril de 2021 sostiene que la suspensión de términos de la Resolución No 385 del 01 de abril de 2020, amparada en el Decreto 491 de 2020, es inconstitucional.

Se precisa que el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por la Ley 1739 de 2014, definió lo siguiente:

*Artículo 50. Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:*

**"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.** 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".

En este caso el recurso de reconsideración contra la Resolución Sanción Nro RDO 2019-03328 del 07 de octubre de 2019, fue presentado el 06 de diciembre de 2019 y se resolvió el 07 de abril de 2021 a través de la Resolución RDC 2021-00706.

Entre la fecha en que se interpuso el recurso y la fecha en que se expidió el acto administrativo que lo resolvió, la **U.G.P.P.** expidió la Resolución 385 del 01 de

abril de 2020 “Por la cual se suspenden los términos en procesos y actuaciones parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) como medida transitoria por motivos de emergencia sanitaria”; con la cual la entidad dispuso:

ARTICULO PRIMERO: SUSPENDER durante la vigencia de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, los términos en los procesos administrativos de determinación, sancionatorios, de discusión, por interposición de recursos de reconsideración o acción de revocatoria directa, y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, adelantados por la UGPP.

De conformidad con lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 6º del Decreto Legislativo 491 de 2020, los términos de las actuaciones administrativas se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 1º. Lo dispuesto en el presente artículo aplica igualmente para la decisión de las solicitudes de Terminación por Mutuo Acuerdo y Conciliación Judicial por parte del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la UGPP, así como para la interposición y decisión de los recursos de reposición y las solicitudes de revocatoria directa contra las actas del comité de Conciliación y Defensa Judicial que niegan las solicitudes de Terminación por Mutuo Acuerdo y Conciliación Judicial.

Parágrafo 2º. Lo previsto en esta disposición no aplicará cuando el aportante u obligado mediante comunicación dirigida a la Unidad, solicite la continuidad del proceso administrativo o el trámite de la solicitud de Terminación por Mutuo Acuerdo o Conciliación Judicial, caso en el cual la administración mediante acto de trámite atenderá la solicitud, ordenando la reanudación de los términos suspendidos a partir de la entrega de la comunicación del acto en la dirección electrónica suministrada por el obligado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4º del Decreto Legislativo 491 de 2020, en concordancia con el artículo 566-1 del Estatuto Tributario.

Parágrafo 3º. Tratándose del Proceso Administrativo de Cobro, no aplicará la suspensión de términos para la atención de las solicitudes de desembargos o para su levantamiento por parte de la entidad.

De acuerdo con lo planteado por la parte actora, esta disposición es inconstitucional ya que debe tenerse en cuenta que la Corte Constitucional se pronunció en la sentencia C-242 del 09 de julio de 2020, sobre el contenido del

Decreto Legislativo 491 de 2020, que representa el fundamento jurídico de la mencionada Resolución.

En esa oportunidad el Alto Tribunal aclaró que la suspensión de términos con ocasión de la emergencia sanitaria declarada en Colombia por el virus Covid - 19, no podría aplicarse a las actuaciones judiciales y administrativas relativas a la efectividad de derechos fundamentales. Para **Frugy S.A.S.** la **U.G.P.P.** tiene a su cargo la materialización de los derechos fundamentales relativos a la Seguridad Social y en ese sentido la suspensión de términos es inconstitucional.

En este punto se precisa que el Consejo de Estado se pronunció en sentencia del 06 de octubre de 2022 sobre el contenido del artículo 1 de la Resolución 385 del 01 de abril de 2020, expedida por la **U.G.P.P.**, encontrando justificada esta decisión por las siguientes razones<sup>9</sup>.

La ley fue clara al autorizar la suspensión de términos para todas las actuaciones administrativas adelantadas por estas entidades, por lo que la suspensión general para todos los trámites se encuentra plenamente fundamentada. Para la Sala, la autorización para suspender términos en general parte de la base de que todos los trámites o procedimientos podían verse afectados por las circunstancias excepcionales que justificaron la declaratoria de emergencia sanitaria, pues a falta de una suspensión general de términos, los intervinientes en los mismos (contribuyentes, declarantes, funcionarios, terceros, peritos, etc.) podían verse forzados a poner en riesgo su salud con el fin de atender las diligencias o actuaciones propias de los procedimientos en que intervienen.

De acuerdo con lo expuesto en esa oportunidad, el máximo Tribunal de esta jurisdicción precisamente encontró que la suspensión de términos se justificaba porque se trataba de salvaguardar los derechos fundamentales de quienes intervenían en las actuaciones administrativas.

Si bien es cierto el objeto de la **U.G.P.P.** contribuye a la materialización del artículo 48 constitucional, ello no implica que todas las actuaciones administrativas estén directamente encaminadas a hacer efectivos los derechos fundamentales; en este caso se trataba de un proceso sancionatorio por no suministro de información que no tenía como objetivo hacer efectiva ninguna de estas garantías.

---

<sup>9</sup> Sección Cuarta, C.P. Milton Chaves García Radicado 25571.

Adicionalmente, el Consejo de Estado definió que esta norma no vulnera los principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad, igualdad y debido proceso y, por tanto, encontró que la disposición se ajustaba a esos parámetros contenidos en la Carta Política.

Por estas consideraciones el Juzgado encuentra que no es procedente aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente al artículo 1 de la Resolución 385 de 2020 tal y como lo solicita la demandante.

Partiendo de la premisa anterior se tiene que los términos administrativos suspendidos fueron reanudados con la expedición de la Resolución 140 del 05 de marzo de 2021, a partir del 15 de marzo del mismo año; es decir que el proceso administrativo sancionatorio adelantado contra **Frugy S.A.** estuvo suspendido entre el 01 de abril de 2020 al 14 de marzo de 2021. Teniendo en cuenta que el recurso de reconsideración fue presentado el 06 de diciembre de 2019 y resuelto el 07 de abril, decisión notificada el 09 de abril siguiente, se concluye que la **U.G.P.P.** se pronunció de manera oportuna dentro del término señalado en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.

### **iii) Aplicación del principio de favorabilidad.**

Frente a la aplicación de este postulado la parte actora argumenta que el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, consagró una sanción económica por no suministrar la información; la conducta descrita en esta norma no incluyó los supuestos que refieren al suministro incompleto o suministro inexacto de la misma como sí se hizo en la modificación introducida con la Ley 1819 de 2016 en su artículo 314.

Para abordar el análisis de este cargo esta Sede Judicial considera oportuno citar el siguiente pronunciamiento de la Corte Constitucional en el que explica el principio de tipicidad en materia sancionatoria administrativa<sup>10</sup>:

#### **4.2. Principio de tipicidad**

El principio de tipicidad como desarrollo del de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión.<sup>[29]</sup> Sobre el alcance de este

---

<sup>10</sup> Sentencia C 412 de 2015; M.P Alberto Rojas Ríos

principio, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 2006, se pronunció en los siguientes términos:

*“Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la “exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras.”[8]*

*Para que se pueda predicar el cumplimiento del contenido del principio de tipicidad, se habrán de reunir tres elementos, a saber:*

- (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas;*
- (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley;*
- (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción;”<sup>[30]</sup>*

En este punto conviene precisar que si bien es cierto que en materia sancionatoria la ley puede hacer remisiones a los reglamentos, -con el fin de complementar el tipo allí descrito-, también lo es que la remisión se encuentra limitada al núcleo esencial de lo que se ha estipulado en la ley. De allí que la tipificación para la descripción de la conducta y la sanción, corresponde por mandato constitucional al legislador, mientras que la aplicación de la misma para subsumir el hecho antijurídico al tipo descrito, corresponde a la administración. (cursivas originales)

Conforme lo explica el Alto Tribunal, el principio de tipicidad exige que la conducta a sancionar se encuentre descrita de manera específica en la norma o pueda ser determinada a partir de la aplicación de otras normas jurídicas.

Para el caso de la sanción descrita en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, se advierte que el legislador no remite a otras disposiciones para describir la conducta a sancionar. Si bien esta norma fue reglamentada por el Decreto 3033 de 2013, el artículo 5 de este cuerpo normativo solamente se ocupa de describir el procedimiento para la liquidación y cobro por el no suministro de la información, pero no se pronunció sobre el contenido de la conducta sancionable.

Partiendo de lo anterior, es importante realizar un paralelo entre la norma con la cual se sancionó a la demandante y la disposición que posteriormente modificó su contenido; esto es el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016.

Ley 1607 articulo 179 numeral 3	Ley 1819 artículo 314
3. Las personas y entidades obligadas a suministrar información a la UGPP, así como aquellas a las que esta entidad les haya solicitado informaciones y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello, se harán acreedoras a una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.	3. Los aportantes a los que la UGPP les solicite información y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido, o la suministren en forma incompleta o inexacta, se harán acreedoras a una sanción hasta de 15.000 UVT, a favor del tesoro nacional, que se liquidará de acuerdo con el número de meses o fracción de mes de incumplimiento, así: (...)

De entrada, se advierte que la modificación incluida en la reforma tributaria del año 2016 introdujo cambios en la conducta sancionable. Mientras que en el 2012 la conducta se configuraba con no suministrar la información dentro del plazo establecido, en el año 2016 la conducta sancionable abarcó también los supuestos en que la información se suministrara en forma incompleta o inexacta.

Consultada la exposición de motivos de la reforma tributaria del año 2016, el Juzgado evidenció que claramente la modificación de la norma tenía por objetivo incorporar dos supuestos más en de la conducta a sancionar<sup>11</sup>:

#### 5.1.1.1 Necesidad de modificar el régimen sancionatorio

Uno de los objetivos de la Administración es recuperar y recaudar las contribuciones del Sistema de la Protección Social, por lo que se requiere de un mecanismo que incentive el pago de las obligaciones que se encuentran en incumplimiento. Dadas las altas cuantías que resultan de la aplicación de las normas sancionatorias vigentes, se considera necesario propiciar y afianzar el pago del aporte como recurso necesario para el sostenimiento de la seguridad social, revisando el esquema sancionatorio de manera que no solo el aportante pague el aporte sino que las sanciones resulten ejemplarizantes y a la vez recuperables para el Estado.

<sup>11</sup><https://cijuf.org.co/sites/cijuf.org.co/files/Exposicion%20Motivos%20-Reforma%20Tributaria%20Oct2016.pdf>

Específicamente, se han identificado las siguientes dificultades en materia sancionatoria: (...)

iii) Respecto a las sanciones establecidas por no envió de información, actualmente la norma contempla una sanción diaria de 5 UVT sin señalar un tope máximo; siendo necesario además precisar que el suministro de información en forma incompleta o inexacta es equivalente a la no entrega de información.

Más adelante el documento describe:

iii) Se propone modificar el numeral 3º del artículo en mención respecto de las sanciones establecidas por no envió de información, incorporando el suministro de información en forma incompleta o inexacta como equivalente a la no entrega de información, y aplicando una sanción de 1 UVT diaria por el primer mes de retardo, la que se va incrementando cada mes hasta alcanzar el tope máximo de 15.000 UVT al completar doce meses.

Teniendo en cuenta los antecedentes de la reforma introducida en el año 2016, para el Juzgado queda claro que la Ley 1607 de 2012 no contemplaba los supuestos de suministro de información en forma incompleta o inexacta como conductas sancionables; es con ocasión de la modificación que el legislador incluye estos dos supuestos con el fin de fortalecer el régimen sancionatorio a cargo de la **U.G.P.P.** A partir de estas consideraciones esta Sede Judicial encuentra que le asiste razón a **Frugy S.A.** cuando argumenta que las conductas por las cuales fue sancionado son atípicas.

De igual manera, la entidad demandada debió dar aplicación del principio in dubio pro administrado aplicable a los tramites sancionatorios y que en palabras del Consejo de Estado implica lo siguiente<sup>12</sup>:

En ese orden de ideas, la aplicación del principio supra en los trámites sancionatorios se exige por razón de la severidad, las implicaciones y los prolongados efectos de la sanción, derivados de la inhabilidad permanente para desempeñar cargos de elección popular que aquella trae aparejada ; en ese orden, en el proceso se debe demostrar , más allá de toda duda razonable, es decir, de manera rotunda, concluyente y fehaciente , que el demandado realizó la conducta típica que el ordenamiento jurídico proscribe y que

---

<sup>12</sup> Sección Primera, C.P. Hernando Sánchez Sánchez; sentencia del 05 de julio de 2019, exp 050012333000201802483-01,

sanciona con la desinvestidura y que es culpable. Cualquier duda razonable en relación con la realización de la conducta o la culpabilidad se debe interpretar en favor del demandado.

Del análisis del contenido de la Ley 1607 de 2012 en su artículo 179 se evidencia que en el caso de la investigación sancionatoria adelantada en contra de **Frugy S.A.** existieron dudas sobre la realización de su conducta; esto en razón a que la empresa sí respondió oportunamente el “requerimiento de información” y fue la **U.G.P.P.** quien en adelante determinó que la misma no se ajustaba a los parámetros que exige la entidad.

## 2. Conclusión.

De acuerdo a las consideraciones expuestas se concluye que el tercer cargo planteado por **Frugy S.A.** prospera porque la **U.G.P.P.** sancionó a la empresa vulnerando el principio de tipicidad; en ese contexto las conductas de presentar información de forma inexacta o incompleta no se encontraban contempladas en el supuesto normativo descrito en la Ley 1607 de 2012.

En consecuencia, la Resolución Sanción No RDO-2019-03328 del 07 de octubre de 2019 y la Resolución No RDC-2021-00706 del 07 de abril de 2021, son nulas porque vulneran las normas que de debieron fundarse. Como restablecimiento del derecho se declara que a **Frugy S.A.** no le asiste la obligación de pagar las sumas de dinero impuestas en dichos actos administrativos.

## 3. Condena en costas

Con fundamento en el artículo 188 del C.P.A.C.A., se condena en costas a la **U.G.P.P.** cuya liquidación y ejecución se harán conforme al artículo 366 del Código General de Proceso, por cuanto se evidenció la actividad del abogado de la parte demandante efectivamente realizada dentro del proceso, atendiendo el criterio objetivo – valorativo adoptado por Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>13</sup>.

Se fijan agencias en derecho por el equivalente al 4% del valor de las pretensiones de la demanda suma equivalente a cinco millones ciento veintitrés mil doscientos cuatro (\$ 5.123.204 mcte)<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN B. CONSEJERA PONENTE: DRA. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Bogotá D.C., 22 de febrero de 2018. Expediente N°: 250002342000201200561 02 (0372-2017).

<sup>14</sup> Según el Acuerdo No. 1887 de 2003, puesto que el Acuerdo PSAA-10-554 de 2016 rige para los procesos iniciados a partir de su vigencia.

La liquidación de las costas, se efectuará por la Secretaría del Despacho en los términos señalados en el artículo 366 del C.G.P.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Manizales**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**Primero: Declarar la nulidad** de la Resolución Sanción No RDO-2019-03328 del 07 de octubre de 2019 “Por medio de la cual se profiere resolución sancionatoria por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido para ello” y la Resolución No RDC-2021-00706 del 07 de abril de 2021 “Por medio del cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Sanción No. RDO-2019-03328 del 07 de octubre de 2019, a través de la cual se profirió sanción a FRUGY S.A. con NIT 890.806.646, por no suministrar la información requerida dentro del plazo establecido para ello”, ambas expedidas por la **U.G.P.P.**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**Segundo:** A título de restablecimiento del derecho se **ordena** a la **U.G.P.P.** abstenerse de adelantar cualquier acción de cobro en contra de Frugy S.A. por las sanciones contenidas en los actos administrativos que se declaran nulos a través de la presente sentencia.

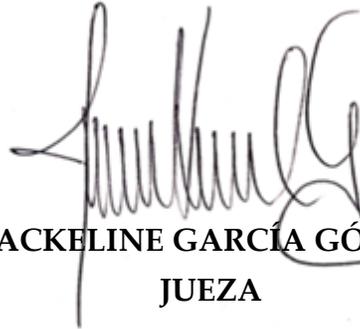
**Tercero: Se condena en costas** a la **U.G.P.P.** cuya liquidación y ejecución se hará en la forma dispuesta en el Código General del Proceso. Las agencias en derecho serán canceladas en los términos descritos en la parte motiva de esta providencia.

**Cuarto Expedir** por Secretaría y a costa de los **interesados**, las copias auténticas que de esta providencia que se requieran, conforme a los lineamientos establecidos en el artículo 114 del C.G.P.

**Quinto: Ejecutoriada** esta providencia **archívense** las diligencias, previas las anotaciones respectivas en el programa Justicia Siglo XXI.

**Sexto:** La presente sentencia queda notificada en estados de conformidad con el artículo 203 del C.P.A.C.A. Contra la presente sentencia procede el recurso de apelación en los términos del artículo 247 del C.P.A.C.A.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO**

La providencia anterior se notifica en el Estado Electrónico del 12/OCT/2023

  
**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
Secretaria

Micrositio Web PUBLICACIÓN ESTADOS ELECTRÓNICOS:

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-descongestion-de-manizales/474>

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE MANIZALES

Manizales, once (11) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

**Interlocutorio:** 2518-2023  
**Radicación:** 17001-33-39-007-2022-00171-00  
**Medio de Control:** Reparación directa  
**Demandante:** Fabian Gómez Bonilla y otros  
**Demandado:** Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- Inpec

De acuerdo con la constancia secretarial que antecede<sup>1</sup>, téngase por contestada la demanda por parte del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario – INPEC. Revisada la misma no se observan excepciones previas pendientes por resolver; en consecuencia, se procede a citar a las partes para Audiencia Inicial el próximo **miércoles ocho (08) de mayo de dos mil veinticuatro (2024) a las nueve de la mañana (09:00 a.m).**

Cabe anotar que, a la misma DEBERÁN COMPARECER OBLIGATORIAMENTE los apoderados de las partes, so pena de incurrir en las sanciones previstas en el numeral 4 íbidem, empero, su inasistencia no impedirá el desarrollo de la diligencia.

La audiencia se realizará en modalidad NO PRESENCIAL, a través de comunicación simultánea o sucesiva, utilizando como herramienta tecnológica Lifesize, para los cual deberán informar con anticipación al correo electrónico del juzgado los números de teléfonos en los cuales pueden ser ubicados los abogados de las partes para efectos de coordinar la realización de la diligencia.

Se ADVIERTE que toda comunicación dirigida al Despacho debe presentarse estrictamente de manera digital, en formato PDF, a través del correo electrónico

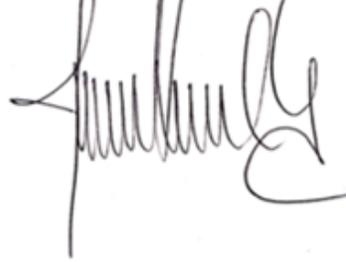
---

<sup>1</sup> Archivo 14

admin07ma@cendoj.ramajudicial.gov.co, dentro de los horarios establecidos de atención al usuario (lunes a viernes de 07:30 am a 12:00 m y de 01:30 pm a 05:00 pm).

Así mismo, se INSTA a las partes y sus apoderados a presentar los memoriales de sustitución de poder y/o cualquier documento relacionado con la audiencia programada a más tardar durante el día hábil anterior a la diligencia, con el fin de incorporarlos al expediente oportunamente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JACKELINE GARCÍA GÓMEZ**  
**JUEZA**

*Plcr/ P.U*

**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO**  
**MANIZALES – CALDAS**  
**NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia anterior se notifica en el Estado del 12 de octubre de 2023

**MARCELA PATRICIA LEÓN HERRERA**  
**Secretaria**