REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN A

Bogotá, D.C., trece (13) de mayo de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Expediente No. : 250002337000-2016-00048-00
Demandante : VIGILANCIA Y SEGURIDAD LA LEY LTDA
Demandado : UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y DE PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP-
Asunto : COBRO COACTIVO

ASUNTOS VARIOS

La empresa Vigilancia y Seguridad la Ley Ltda., en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, solicita al Tribunal que se declare la nulidad de las Resoluciones n.° RCC-2545 de 28 de enero de 2015 y su confirmatoria RCC-3566 de 16 de junio de 2015, proferidas por el funcionario ejecutor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales –UGPP-, por medio de las cuales se resolvieron las excepciones interpuestas por la sociedad demandante dentro del proceso de cobro coactivo adelantado respecto de la obligación contenida en la Resolución n.° RDO-316 de 10 de septiembre de 2013 y ordenó seguir adelante con la ejecución.

Y a título de restablecimiento del derecho solicita que se declare que la demandante no tiene deuda alguna por concepto de omisión, mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al sistema de protección social por los periodos comprendidos entre el 01 de octubre de 2008 al 30 de abril de 2012; y en caso de que se realice el pago, se ordene la devolución de las sumas pagadas, indexadas y con intereses. (f. 4).

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La parte demandante cita como violados los artículos 2, 4, 6, 13, 15, 29, 58 y 121 de la Constitución Política; 9 del C.S del T; 730 del Estatuto Tributario y 69, 72 del CPACA y 178 y 180 de la Ley 1607 de 2012; 156 de la Ley 1151 de 2007 y 19 y 21 del Decreto 575 de 2013.

Como concepto de violación la parte demandante establece los siguientes cargos:

1. Falta de competencia por parte de los funcionarios que emiten los actos demandados:

Precisa el demandante que como carga procesal se alegó la incompetencia de la subdirectora de Determinación de Obligaciones Parafiscales para proferir los actos demandados, debido que para el proceso de fiscalización no estaba definido en la Ley 1151 de 2007, ni en el Decreto 5021 de 2009, que posteriormente fue derogado por la Ley 1607 de 2012, qué funcionario de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales tenía competencia para expedir el requerimiento de información, requerimiento para declarar o corregir, o quien profiere la Liquidación Oficial.

En ese orden, resalta que uno de los pilares del servicio público es el ejercicio reglado de competencias, lo cual quiere significar que una autoridad no puede hacer algo que la Constitución o la Ley no le permitan, tal como lo consagra la Constitución Política en el artículo 121, de manera, que en Colombia no es posible que un funcionario realice una actuación, si no tiene habilitación para hacerlo.

Frente al caso en concreto, citó las normas relacionadas con las competencias de la UGPP, para concluir que las facultades de la Subdirección de Determinación solo fueron claramente definidas hasta el Decreto 575 de 2013, es decir, 4 años después de la expedición del Decreto 5021 de 2009, pese a que el término para establecer la estructura era de 6 meses.

Por otro lado, precisó que no está discutiendo la competencia actual de la Subdirección de Determinación para proferir actos administrativos, pues dicha función fue establecida a partir del Decreto 575 de 2013; por lo tanto, indicó que no se puede exigir el cumplimiento de una obligación contenida en un acto

administrativo que se expidió de forma irregular, dada la incompetencia de los funcionarios en el inicio del proceso de fiscalización, para requerir información, situación que a la postre le afectó el derecho a la intimidad.

2. Cobro de lo no debido – falta de motivación del acto administrativo – las explicaciones deben ser por declaración de cada trabajador en la PILA – especificar que causa la mora e inexactitud.

Para fundamentar el cargo, explica que la teoría del derecho administrativo en relación con la expedición del acto administrativo, exige como requisito la motivación del mismo, lo cual conlleva a que el sujeto procesal pueda ejercer su derecho de defensa y contradicción de manera adecuada, oportuna y de fondo.

Sobre el particular, precisó que la Corte Constitucional en sentencia SU 917 de 2010, manifestó que era necesario que los funcionarios motivaran de manera suficiente y real los actos administrativos, a tal punto de convertir la motivación de los actos en un deber, restringiendo así el principio de discrecionalidad, en aras de evitar que se tomen decisiones arbitrarias y caprichosas por parte de la administración.

Así pues, frente al asunto que nos ocupa el demandante señaló que la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales al expedir el acto administrativo denominado Liquidación Oficial n.° RDO 316 de 10 de septiembre de 2013, manifestó en la página 21-22, que el CD hace parte integral de la misma, por lo tanto, informó el actor que el acto administrativo de liquidación oficial es un acto compuesto y debe contener múltiples registros por cada uno de los trabajadores, lo que implica que el medio magnético que hace parte integral de la liquidación debe plasmar el motivo que sustenta la mora, inexactitud u omisión que establece la presunta deuda, de lo contrario, es imposible considerar que se encuentra motivado el acto y que el sujeto activo de fiscalización pudo ejercer sus derechos de defensa y contradicción respetándose el debido proceso.

Aunado a lo anterior, sostuvo que en los SQL de la Liquidación Oficial, se puede observar que en ellos no se discrimina los intereses que causan la mora o la inexactitud por cada trabajador lo que configura un acto administrativo incompleto, precisando que aunque en el documento físico se realiza una breve explicación de

las normas, en el archivo EXCEL no determina el porcentaje ni la causa de la mora ni de la inexactitud.

Comenta que pretende la nulidad de los actos administrativos n.° RDC 2545 de 28 de enero de 2015, por medio del cual se resuelven las excepciones y la Resolución RCC- 3566 de 16 de junio de 2015, pues en su sentir no es viable exigir el cumplimiento de la obligación contenida en el acto administrativo Liquidación Oficial, el cual se emitió bajo una interpretación errónea de las normas que regulan el Sistema de la Protección Social, de suerte, que lo pretendido es la nulidad sobre los actos de cobro, porque carecen de validez jurídica toda vez que se está cobrando lo no debido, pues se establece una presunta obligación contraria a la realidad.

Concluye el cargo, señalando que la falta de motivación de los actos oficiales impide conocer, y por tanto, controvertir las razones para formular los recursos correspondientes, y por ende, son decisiones carentes de validez. Resalta que en los actos demandados no se establece de manera clara el concepto mediante el cual genera la inexactitud por cada trabajador, y que lo todo lo expuesto, deriva en la causal de nulidad invocada.

3. Pago efectivo de la determinación de la deuda – las Resoluciones RCC – 3566 de 16 de junio de 2015, fue expedida sin verificar los pagos efectuados.

Anuncia que en atención a la determinación de la obligación establecida por concepto de mora e inexactitud por un valor de $239.278.734, interpuso la demanda de nulidad del acto administrativo de determinación de la deuda, dado que se omitió por parte de la Subdirección de Cobro los pagos efectuados por la demandante al Sistema de Protección Social.

Como fundamento de lo anterior, afirma que la gestión administrativa correcta consiste en solicitar la totalidad de las planillas integradas de liquidación de aportes al Ministerio de Salud y Protección Social, pues es la entidad competente para aportarlas y no trasladarle la carga de la prueba a las empresas; no obstante lo cual, y al evidenciarse la omisión de la Subdirección de Cobro de la UGPP, aportó memoriales acreditando pago, radicados n.° 2015-514-077203-2 de 27 de marzo de 2015; 2015-514-100703-2 de 16 de abril de 2015 y 2015500.50210862 de 19 de junio de 2015.

De manera tal, que requiere de una revisión al detalle de las planillas integradas de Liquidación de Aportes por cada uno de los trabajadores y se les determine la deuda teniendo en cuenta la primacía de la realidad.

Alega que su petición tiene fundamento en la excepción de pago y los artículos 23, 29 y 229 de la Constitución Política, pilares del Estado Social de Derecho. Así mismo, aseveró que la actuación de la demandada vulnera el principio de primacía de la realidad, que regula las relaciones laborales, por cuanto extralimitándose en sus funciones legales los funcionarios de la Subdirección de Cobro generan deudas inexistentes sobre aportes al Sistema de Protección Social.

4. Violación al principio de preclusión – el funcionario ejecutor de la Subdirección de Parafiscales emitió la Resolución RCC – 2545 por fuera del término legal establecido en el artículo 832 del Estatuto Tributario Nacional.

Fundamenta su inconformidad en la demora por parte del funcionario ejecutor de la UGPP al proferir la Resolución n° RCC – 2545 por medio de la cual se resuelven las excepciones, dado que el término máximo para dar respuesta por parte de la administración es el mes siguiente a la presentación del escrito de excepciones, de conformidad con el artículo 832 del ET.

Puntualiza que en el *sub examine* las excepciones se presentaron el 3 de septiembre de 2014, tal como consta en el radicado n.° 2014-514-283070-2, luego, con la expedición de la Resolución n.° RCC 1876 de octubre de 2014, por medio de la cual se ordena la práctica de pruebas por 30 días, el término fenecía el 18 de noviembre de 2014.

En línea con lo anterior, comenta que mediante Radicado n.° 20146300077154 de 10 de diciembre de 2014, se notificó el 15 de diciembre de 2015, conforme consta en la guía RN286107055CO de 472, la Resolución RCC 2289 de 03 de diciembre de 2014, informando que el término probatorio se ampliaba por otros 30 días, lo que significa que el acto definitivo debió emitirse el 15 de enero de 2015, o desde la fecha de expedición de la Resolución que ampliaba el periodo de prueba, debió proferirse el 03 de enero de 2015.

En el sentir del demandante, la resolución que resuelve las excepciones se emitió de forma extemporánea, lo cual constituye una grave violación al debido proceso y al principio de preclusión, en tanto se modifican los términos de respuesta al albedrío de la Administración, quien se empeña en afirmar que no existió una demora injustificada.

Anota que el principio de preclusión es uno de los postulados fundamentales para la legalidad de las actuaciones que se surten dentro de un trámite y su finalidad consiste en poner orden, claridad y rapidez en marcha de un procedimiento, pues el mismo supone una división del proceso en una serie de momentos fundamentales en los cuales se reparte el ejercicio de la actividad del administrado y de la administración, de manera que algunos actos deben corresponder, exclusivamente a un periodo determinado en la ley.

Pone de presente que los términos y oportunidades señalados en el Estatuto Tributario para la realización de los actos, son perentorios e improrrogables, salvo que la misma administración conceda plazos o en su defecto suspenda el trámite del proceso por ocasión a un término específico de pruebas, que para el caso que se demanda, ocurrió según Resoluciones n.° RCC 1876 de 17 de octubre de 2014 y RCC 2289 de 03 de diciembre de 2014; no obstante, la Subdirección de Cobro expidió la Resolución RCC 2545 de 28 de enero de 2015, de forma extemporánea.

En consecuencia y ante la evidente violación al debido proceso y al principio de preclusión, reiteró su solicitud de declarar la nulidad de la Resolución RCC-3545 de 28 de enero de 2015 y la Resolución RCC – 3566 de 16 de junio de 015, por ser contrario a la Ley.

LA OPOSICIÓN

La entidad demandada se opuso a las pretensiones de la demanda, y en concreto sostuvo lo siguiente[1]:

Dice que se opone a las pretensiones de la demanda y en su lugar solicita que se condene en costas a la parte actora, en tanto sostiene que la UGPP actuó en ejercicio de las funciones legales y conforme a las disposiciones especiales

[1] Folios 152 a 170 del expediente.

vigentes al momento de expedir los actos administrativos objeto de la presente demanda, actos que por demás se encuentran investidos de presunción de legalidad.

Pone de presente que la investigación adelantada se efectuó en desarrollo de su labor fiscalizadora encomendada por la Ley 1151 de 2007, artículo 156, a través del cual se asignó a la UGPP, la competencia para solicitar información y efectuar el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, así como para imponer las sanciones a los aportantes que no envíen la información dentro de los plazos señalados.

Indica que de conformidad con lo anterior, la Unidad logró establecer que el aportante incurrió en las conductas de omisión en la afiliación, mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social durante las vigencias fiscalizadas, razón por la cual se profirió la Liquidación Oficial contenida en la Resolución RDO 316 de 10 de septiembre de 2013, por no envío de información por la suma de $254.420.800, acto administrativo que quedó en firme al no haberse agotado en debida forma los recursos en sede administrativa, por lo tanto, goza de plena validez y corresponde al título base del proceso de cobro coactivo adelantado en contra de la sociedad Vigilancia y Seguridad la Ley, toda vez que contiene una obligación clara, expresa y actualmente exigible, que no logra desvirtuar el demandante con la interposición de las excepciones, ni su correspondiente recurso.

En cuanto a las normas violadas, la entidad demandada sostuvo que no ha vulnerado lo invocado por la sociedad actora, pues de la lectura del acápite respectivo se puede colegir que corresponde a una transcripción, resumen y apreciación que se hace de las mismas, sin que en el fondo se exprese con exactitud y claridad, cuál es la supuesta infracción o quebrantamiento en que incurrió la UGPP, con la expedición de los actos demandados, más aún si tiene en cuenta que allí se citan normas del Código Sustantivo del Trabajo y del Código de Procedimiento Laboral, las cuales nada tienen que ver con el procedimiento de cobro coactivo.

Puntualmente, frente a los cargos de la demanda, la UGPP se pronunció de la siguiente manera:

1. Falta de competencia por parte de los funcionarios que emiten los actos demandados:

Señala que los argumentos que expone el demandante, más que atacar la legalidad de los actos administrativos proferidos por la Unidad en desarrollo del cobro coactivo, propenden por desvirtuar actos expedidos en el proceso de determinación, los cuales no son objeto de discusión en este proceso, pues se encuentran en firme y no fueron objeto de control judicial, no siendo esta la oportunidad para debatir su legalidad.

Al margen de la precisión efectuada por la UGPP, la entidad realiza un análisis de la normatividad aplicable, a efectos de establecer si tenía o no competencia para expedir actos administrativos, iniciando con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto 169 de 23 de enero de 2008, concluyendo que la atribución otorgada a la UGPP para expedir liquidaciones oficiales, fue creada por la Ley 1151 de 2007, de manera que lo que hizo el decreto citado fue desarrollar competencias funcionales, lo cual está previsto en el marco de organización de cualquier Estado.

Así pues, afirmó que la Ley 1151 de 2007 concedió la competencia de la UGPP pero de ninguna manera debía prever el funcionario específico que se encargara de adelantar el proceso de determinación, dado que como lo señalan las normas y ha sido reconocido por la jurisprudencia, la competencia funcional específica debe ser objeto de regulación por el Gobierno, como en efecto sucedió al expedir el Decreto 5021 de 2009, posteriormente derogado por el Decreto 575 de 2013, este último que definió las funciones de las dependencias, entre ellas las consagradas en el artículo 21 de ese cuerpo normativo, que específicamente, se refieren a las funciones de la Subdirección de Determinación de Obligaciones.

En suma, en concepto de la demandada, contaba con competencia legal, amplia y suficiente para solicitar al aportante la información relativa a verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de contribuciones parafiscales, así como para adelantar el proceso de cobro coactivo, por lo que no es cierto que el ordenamiento jurídico no haya dispuesto a qué funcionario le correspondía la competencia para solicitar información a los aportantes, pues reiteró que las normas señaladas si identificaron de forma precisa, las competencias, funciones y funcionarios encargados del asunto.

Puntualizó que en desarrollo del cobro coactivo adelantado por la Unidad a la sociedad Vigilancia y Seguridad en la Ley, no se está solicitando documentos privados de los particulares y mucho menos protegidos constitucionalmente, pues en los actos demandados se ejecuta una obligación determinada en la Resolución n.° RDO 316 de 10 de septiembre de 2013, mediante la cual se impuso una sanción por no envío de información, acto administrativo que contiene una obligación clara, expresa y exigible, no siendo ahora dable discutir la forma en cómo se configuró la misma.

2. Cobro de lo no debido – falta de motivación del acto administrativo: las explicaciones deber ser por la declaración de cada trabajador en la PILA, especificando que causa mora e inexactitud.

Para sustentar la defensa en lo referente a este cargo, la UGPP señala el marco legal que se debe tener en cuenta y concluye que en el asunto bajo estudio, se tiene que en la Liquidación Oficial n.° RDO 316 de 10 de septiembre 2013, respecto de los intereses moratorios dijo: "*Lo anterior sin perjuicio de los intereses de mora que se generan desde la fecha de vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación de aportes hasta la fecha en que se cancela la obligación. El cálculo del interés moratorio se rige por la tasa vigente para efectos tributarios, en aplicación a lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007".*

Por lo anterior, afirmó que los intereses no forman parte del aporte, éste se causa una vez se cumple el respectivo periodo y el empleador no ha efectuado el pago oportuno de los aportes, el cual se liquida sobre los saldos de capital de la misma forma que para el impuesto de renta, liquidación que se hará por mes o fracción, contados desde la fecha en que ésta se hizo exigible, hasta la fecha elegida para realizar el pago del aportante, es decir, por ser una obligación de tracto sucesivo, estos deben liquidarse en la fecha en que se hace efectivo el pago al sistema a través de las planillas PILA, por lo que no es dable hacer la liquidación de este concepto en la Liquidación Oficial.

En resumen, adujo que la Unidad no liquida intereses de mora sobre las cotizaciones clasificadas sobre la conducta de mora, inexactitud u omisos, toda vez que el aportante es quien cancela los intereses de mora que liquida la Planilla PILA cuando decide pagarlos y los mismos corresponden al periodo comprendido entre

el momento en que se generó el pago o la inexactitud hasta la fecha efectiva en que el aportante decida cancelar a través del operador de su elección. En otras palabras, los intereses de mora no se incluyen en la liquidación porque la Unidad no puede saber la fecha en que el aportante decidia hacer el pago.

Precisa que de la lectura del cargo, el demandante confunde los intereses de mora con la conducta de mora, siendo esta última el capital o monto equivalente a los aportes o cotizaciones dejados de pagar oportunamente siempre y cuando exista la respectiva afiliación y los intereses de mora, son los que se generan en virtud de la ley como sanción o apremio, que se aplican una vez se hayan vencido el plazo para que se reintegre el capital cedido o dejado de pagar oportunamente, ya sea por vencimiento del plazo pactado o del plazo legal.

Por otra parte, explica que contrario a lo señalado por la parte actora, la Liquidación Oficial n.° RDO 316 de 10 de septiembre de 2013, explica de manera detallada las conductas de mora e inexactitud de forma precisa en el archivo SQL o EXCEL contenida en el disco compacto que forma parte de la Liquidación Oficial y de la Resolución que resolvió el recurso de reposición, expresadas trabajador por trabajador, periodo por periodo, subsistema por subsistema y conducta por conducta, que corresponden a cotizaciones de trabajadores que para el caso específico pese a estar afiliados no se hizo el pago en el respectivo periodo (mora), o se hizo el pago por un menor valor al que realmente estaba obligado (inexactitud).

En esas condiciones, con las simple apertura del archivo EXCEL que hace parte de la liquidación oficial queda desvirtuado el falso argumento de la parte actora y enfatiza, que los argumentos dirigidos en este cargo no van dirigidos contra los actos demandados (expedidos en el proceso de cobro coactivo) sino contra el acto administrativo de determinación del tributo (Liquidación Oficial) que al haber quedado ejecutoriado se configura en el título ejecutivo cuya legalidad no puede ser objeto de discusión.

En consecuencia, anotó que como los actos administrativos objeto de controversia están expedidos de forma completa y adecuada, sin que pueda predicarse de ellos una falencia en su motivación y en su contenido, se debe negar el cargo propuesto.

3. Pago efectivo de la determinación de la deuda – la Resolución RCC- 3566 de 16 de junio de 2015, fue expedida sin verificar los pagos efectuados por la demandante:

Precisó que la Unidad validó y registró todos los pagos efectuados por la sociedad accionante al momento de expedir la Liquidación Oficial; no obstante lo cual, si se considera que hubo pagos que no se validaron, pudo alegarlos como excepción frente al mandamiento de pago, garantizándose de esta manera el derecho al debido proceso, defensa y legalidad y efectivizándose la justicia material al momento en que se libre el mandamiento de pago en el proceso administrativo de cobro coactivo, tal como lo consagra el E.T en el artículo 831.

Aclaró que las planillas fueron cruzadas de acuerdo a la información de la PILA suministrada por el Ministerio de Salud en su momento, pues son ellos los encargados de administrar esta base de datos y de actualizarla conforme a los reportes de los aportantes.

En todo caso, aseveró que contrario a lo manifestado por la actora, la Subdirección de Cobranzas si verificó los pagos que alude el demandante mediante los radicados mencionados, pues así se evidencia en la página 3 de la Resolución RCC 245 de 28 de enero de 2015, declarando probada parcialmente la excepción de pago efectivo, quedando entonces desvirtuado el cargo, habida consideración que los pagos parciales aludidos si fueron tenidos en cuenta y dieron lugar a la disminución de los valores cobrados, por lo cual, el cargo tampoco está llamado a prosperar.

4. Violación al principio de preclusión – el funcionario Ejecutor de la Subdirección de Parafiscales emitió la Resolución n.° RCC 2545 por fuera del término legal establecido en el artículo 832 del Estatuto Tributario:

Comenta que el Oficio radicado n.° 2014-514-283070-2 de fecha 18 de septiembre de 2014, a través del cual se presentaron excepciones al mandamiento de pago, fue resuelto mediante Resolución RCC – 245 de 28 de enero de 2015, no obstante, puso de presente que el término para resolver se vio suspendido con base en lo siguiente:

Dentro del proceso de cobro coactivo se expidió la Resolución RCC 1876 de 17 de octubre de 2014, mediante la cual se ordenó la práctica de unas pruebas para

resolver las excepciones, para lo cual se concedió un término de 30 días hábiles; a través de la Resolución RCC – 2289 de 3 de diciembre de 2014, se amplió el término probatorio inicial.

De manera tal que si se aceptara que la emisión o notificación del acto administrativo debiera llevarse a cabo dentro de ese término, la norma no prevé sanción alguna y/o causal de nulidad de los actos demandados y a lo sumo, la consecuencia de ello no podría ser otra, que se considerara como un silencio negativo de la administración, lo que no vicia la presunción de legalidad de los actos, por lo que no es cierto que se haya trasgredido el principio de preclusión.

En lo referente al debido proceso, arguyó que la Unidad lo garantizó en todas las etapas del proceso, pues en todo momento la demandante pudo ejercer su derecho de defensa.

En cuanto a la sentencia que cita del Consejo de Estado para sustentar el principio de preclusión, señala que no puede ser tenida de soporte para el cargo, dado que hace referencia a la caducidad para el ejercicio oportuno del derecho de acción, lo cual no es aplicable al caso que se estudia.

En conclusión, sostuvo que los actos administrativos a través de las cuales se resolvieron las excepciones como el recurso de reconsideración, se resolvieron dentro del término de ley, habida cuenta de las ampliaciones del plazo para practicar pruebas, por lo que no es cierto que se hayan proferido de manera extemporánea o con vulneración del principio de preclusión, razón suficiente para despachar desfavorablemente el cargo y de contera, negar las pretensiones de la demanda.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Corrido el traslado para alegar de conclusión, tanto la **demandante** como la **demandada** reiteraron, en síntesis, lo expuesto en la demanda y la contestación de la demanda (ff. 229-232 y 233-250).

Por su parte, el **Ministerio Público** no se pronunció sobre el particular.

CONSIDERACIONES

Se trata de establecer en el *sub lite* la legalidad de las Resoluciones n.° RCC – 2545 de 28 de enero de 2015 y su confirmatoria RCC – 3566 de 16 de junio de 2015, proferidas por el Funcionario Ejecutor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, mediante las cuales se resolvieron las excepciones interpuestas por la sociedad demandante dentro del proceso de cobro coactivo adelantado respecto de la obligación contenida en la Resolución n.° RDO – 316 de 10 de septiembre de 2013 y se ordenó seguir adelante con la ejecución.

De manera concreta y de conformidad con la fijación del litigio realizada en la audiencia inicial, la Sala debe establecer (i) si la Resolución n.° RCC – 2545 de 28 de enero de 2015, fue proferida de manera extemporánea y por ende con violación al debido proceso; (ii) si la Resolución n.° RDO – 316 de 10 de septiembre de 2013, que sirve de título ejecutivo, fue expedida por funcionario incompetente; (iii) si los actos acusados se encuentran viciados por falta de motivación, al exigir el cumplimiento de la obligación contenida en el acto de determinación antes referido, en los términos en que allí se encuentra establecida; (iv) si la obligación en cabeza del demandante se encuentra extinguida por pago efectivo.

Son hechos **probados** en el expediente, los siguientes:

1. El 12 de agosto de 2014, la Funcionaria Ejecutora de la UGPP, expidió la Resolución RCC – 1547 mediante la cual libró mandamiento de pago en contra de la Sociedad Vigilancia y Seguridad La Ley Ltda. (f. 900, c.a)[2]

2. Que el anterior acto administrativo se notificó el 02 de septiembre de 2014, al representante legal de Vigilancia y Seguridad La Ley Ltda. (sin folio, c.a)[3].

3. El 18 de septiembre de 2014, a través de escrito con radicado n.° 2014-514-283070-2, actuando por intermedio de apoderada, la sociedad demandante

[2] Los antecedentes administrativos se encuentran en medio magnético, visible en folio 171 del cuaderno principal.
[3] Visible también en folio 44 del cuaderno principal.

presentó excepciones al mandamiento de pago proferido en la Resolución 1547 de 12 de agosto de 2014. (sin folio, c.a)[4]

4. El 17 de octubre de 2014, el Funcionario Ejecutor de la UGPP, profiere la Resolución RCC – 1876, por medio de la cual ordena la práctica de pruebas para resolver las excepciones propuestas. (f. 60-61, cuad., ppal).

5. El 03 de diciembre de 2014, el Funcionario Ejecutor de la UGPP, emite la Resolución RCC -2289, a través de la cual amplía por 30 días el término probatorio dentro del proceso administrativo de cobro coactivo. (sin folios, c.a; 63, cuad., ppal).

6. El 28 de enero de 2015, el Funcionario Ejecutor de la UGPP, emitió la Resolución RCC – 2545, por medio de la cual se resuelven las excepciones interpuestas dentro del proceso administrativo de cobro coactivo en contra de la demandante. (f. sin folio, c.a).

7. Mediante Oficio n.° 20156300006454 de 20 de marzo de 2015, se remitió notificación por correo del anterior acto administrativo, el cual fue recibido el 26 de marzo de 2015. (sin folios, c.a).

8. El 25 de marzo de 2015, mediante radicado n.° 2015-514-073541 la demandante presentó escrito solicitando la suspensión del proceso de cobro, y adjunta soportes de pago para disminución de la deuda. (ff. 80-84, cuad., ppal).

9. El 27 de marzo de 2015, mediante Oficio radicado con el n.° 2015-514-077203-2 la sociedad actora presentó escrito adjuntando pagos de parafiscales del señor Dennis Andres Lozano Paz. (f. 85, cuad., ppal).

10. Mediante escrito radicado con el n.° 2015-514-078585 el 30 de marzo de 2015, la empresa Vigilancia y Seguridad La Ley Ltda, presentó recurso de reposición contra la Resolución RCC – 2545 de 28 de enero de 2015. (sin folios, c.a; 89-109, cuad., ppal).

[4] Ver folios 50-59 del cuaderno principal.

11. A través de escrito radicado bajo el n.° 2015-514-100703-2 de 16 de abril de 2015, el demandante adjuntó soporte de pago de parafiscales a nombre del señor Juan Pablo Quiroga. (f. 80, cuad., ppal).

12. El 30 de abril de 2015, el funcionario Ejecutor de la UGPP, profirió la Resolución RCC – 3284, por medio de la cual se ordenó la práctica de pruebas para resolver radicados y recurso de reposición. (sin folios, c.a; 111 cuad. ppal).

13. El 16 de junio de 2015, la funcionaria ejecutora de la UGPP, expide la Resolución RCC – 3566 por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición en contra de la resolución que resolvió las excepciones dentro del proceso de cobro coactivo adelantando contra la demandante. (sin folios, c.a; 113-118, cuad., ppal).

14. El 10 de agosto de 2015, la UGPP notifica el anterior acto administrativo a través de la empresa de correos 472, conforme consta en guía n.° YG093033573CO. (f. 119, cuad. ppal y c.a).

Visto lo anterior, y de conformidad con la fijación del litigio, la Sala descenderá a estudiar los cargos de la demanda de la siguiente manera:

(i) Si la Resolución n.° RCC – 2545 de 28 de enero de 2015, fue proferida de manera extemporánea y por ende con violación al debido proceso.

La parte demandante afirma que la UGGP desconoció el término de que trata el artículo 832 del ET para proferir la Resolución que resuelve las excepciones en contra del mandamiento de pago, conducta que a la luz del ordenamiento jurídico desconoce el derecho al debido proceso y el principio de preclusión.

Por su parte la UGPP, sostuvo que si bien la Resolución RCC – 2545 se expidió el 28 de enero de 2015, ello obedeció a la ampliación del término para práctica de pruebas, y en todo caso, si se aceptara el argumento de la parte demandante, señaló que la norma (art. 832 E.T) no prevé sanción alguna por la mora, de manera que a lo sumo, tendrá que ser considerado como un silencio administrativo negativo de la Administración.

Frente al término para decidir las excepciones al mandamiento de pago, el artículo 832 del Estatuto Tributario establece lo siguiente:

> **ARTICULO 832. TRAMITE DE EXCEPCIONES.** Dentro del mes siguiente a la presentación del escrito mediante el cual se proponen las excepciones, el funcionario competente decidirá sobre ellas, ordenando previamente la práctica de las pruebas, cuando sea del caso.

Respecto al término establecido en el artículo 832 del E.T., la Sección Cuarta del Consejo de Estado en providencia de 2 de diciembre de 2010[5], expresó:

> De la atenta lectura del precepto transcrito, se advierte que el plazo allí establecido es para que la Administración decida sobre las excepciones planteadas por el contribuyente contra el mandamiento de pago.
>
> Ahora bien, frente a la notificación de esa decisión, esta Corporación se ha pronunciado en relación con normas que establecen plazos, para indicar:
>
> *"En efecto, revisada la doctrina judicial de la Corporación, se advirtió que, en general, siempre se parte de analizar el vocablo que utiliza la norma para referirse al momento en el que culmina el plazo que se otorga a la administración para manifestar su decisión. Así por ejemplo, en aquellos casos en que la norma utiliza el vocablo "notificar", no se ha advertido ninguna controversia".*
>
> *"Por el contrario, cuando la norma utiliza verbos como "proferir", "resolver", "expedir", "decidir", "imponer" y similares, la doctrina judicial no ha sido uniforme, en cuanto a si debe entenderse incluida la notificación dentro del plazo que la norma ha previsto como el límite temporal de competencia que tiene la administración, ora para proferir la decisión, ora para resolver los recursos a que haya lugar".*
>
> *Sin embargo, la tesis que impera es aquella que interpreta que la notificación debe surtirse dentro del plazo que se otorga a la Administración, porque se ha considerado que los actos administrativos no son eficaces mientras no se notifiquen.*
>
> *(…)*
>
> *Además, la actividad de notificar los actos administrativos se ejecuta con posterioridad a su perfeccionamiento y, como lo ha reiterado la doctrina judicial y de autores, la publicidad de los actos es un elemento que atañe a su eficacia y ejecutoria, mas no a su perfeccionamiento.*
>
> *Por lo anterior, la Sala considera que sólo en aquellos eventos en los que la norma utiliza vocablos que no permiten dilucidar la voluntad del legislador debe entenderse incluida la notificación, porque sólo a partir de la notificación el acto es eficaz"*[6].
>
> En esas condiciones, en principio, la Administración dentro del plazo previsto en el artículo 832 E.T. debió decidir y notificar el acto mediante el cual resolvió las excepciones planteadas por la actora.
>
> Sin embargo, <u>las normas que regulan el procedimiento administrativo de cobro en el Estatuto Tributario, no señalan expresamente una consecuencia jurídica</u>

[5] Consejo de Estado. Sentencia de 2 de diciembre de 2010. C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia. Expediente n.º 76001-23-31-000-2005-02017-01(17871).
[6] Sentencia de 21 de octubre de 2010, Exp. 17142, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

que se derive del incumplimiento de la Administración en el término para pronunciarse o notificar la decisión sobre las excepciones planteadas contra el mandamiento de pago, lo que excluye que el plazo establecido en el artículo 832 E.T. sea de carácter preclusivo, como lo esboza la demandante en el recurso de apelación.

(…)

No obstante, en atención a que la actora plantea en el recurso, sin mayor análisis, que el *a quo* no tuvo en cuenta los plazos o términos "preclusivos" y "perentorios", esta Corporación advierte que sobre este punto también se ha pronunciado la Sala, así:

> *"Ahora bien, en general, los términos procesales que tiene el Estado para proferir las decisiones correspondientes son términos de tipo perentorio pero no necesariamente preclusivos. Es decir que, así esté vencido un plazo, la decisión correspondiente resulta válida y eficaz, salvo que el legislador expresamente haya consagrado otra disposición como cuando estipula la preclusión del término en el sentido de indicar que la Administración pierde competencia para decidir y que, en su lugar, surja el acto ficto o presunto favorable al administrado. El vencimiento de los plazos meramente perentorios puede implicar la responsabilidad personal del agente que se ha demorado en tomar la decisión pero no afecta la validez de la decisión misma. Ese tipo de plazos son los más comunes en el derecho procesal, como por ejemplo, el plazo para dictar la sentencia que instituye tanto el C.C.A. como el C.P.C. Así esté vencido el plazo, la sentencia es válida y eficaz, sin perjuicio de que pueda existir en un momento dado responsabilidad personal del funcionario judicial si el vencimiento del plazo ocurrió injustificadamente.*
>
> *En general, las normas de competencia temporal, esto es, por razón del tiempo, que es el tema que subyace en un plazo legal para producir una decisión, deben interpretarse a favor de la competencia misma. Así, sólo cuando está expresamente previsto otro efecto, el vencimiento del plazo no comporta siempre y necesariamente un caso de silencio administrativo positivo"*[7]*.*

Lo anterior reafirma lo señalado en relación con que el término establecido en el artículo 832 E.T. es perentorio y no preclusivo, por lo que la decisión de la Administración aunque no se notifique, resulta válida, pues de ello no se deriva una sanción o consecuencia, y sólo a partir de la notificación el acto es eficaz y contra él se puede interponer el recurso de reposición. (Negrilla fuera de texto).

De la norma y la jurisprudencia transcrita, la Sala extrae que si bien el artículo 832 del E.T. establece que la Administración dentro del mes siguiente a la presentación del escrito de excepciones decidirá sobre las excepciones planteadas, lo cierto es que el legislador no señala expresamente una consecuencia jurídica que derive del incumplimiento de la Administración en el término para pronunciarse sobre las excepciones.

Como fue expuesto en la jurisprudencia citada, el plazo señalado en el artículo 832 del E.T. no es de carácter preclusivo, de modo que, así esté vencido el término, la

[7] Sentencia de 29 de octubre de 2009, Exp. 16482, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

decisión de la Administración resulta valida y eficaz, sin perjuicio de que pueda existir en un momento dado responsabilidad personal del funcionario judicial si el vencimiento del plazo ocurrió injustificadamente.

En el presente caso, la Sala observa que la UGPP expidió la Resolución RCC – 1547 mediante la cual libró mandamiento de pago en contra de la Sociedad Vigilancia y Seguridad La Ley Ltda, la cual fue notificada el 02 de septiembre de 2014, tal como se precisó en el acápite de "*hechos probados*". Así mismo, que mediante escrito radicado n.° 2014-514-283070-218 de 18 septiembre de 2014, la parte demandante presentó excepciones contra la resolución citada.

El 17 de octubre de 2014, el Funcionario Ejecutor de la UGPP, profirió la Resolución RCC – 1876, por medio de la cual ordenó la práctica de pruebas para resolver las excepciones propuestas y posteriormente, específicamente el 03 de diciembre de 2014, el mismo funcionario, emitió la Resolución RCC -2289, a través de la cual amplió por 30 días el término probatorio dentro del proceso administrativo de cobro coactivo, acto administrativo que fue notificado el 15 de diciembre de 2014[8].

Luego, la entidad demandada expidió la Resolución RCC – 2545 de **28 de enero de 2015,** por medio de la cual resolvió las excepciones propuestas, la cual fue notificada el 26 de marzo de 2015.

Visto lo anterior, la Sala encuentra que si bien la resolución por medio la cual se resolvieron las excepciones fue notificada el 26 de marzo de 2015, esto es, por fuera del plazo establecido en el artículo 832 del E.T., lo cierto es que el vencimiento de este término no acarrea que la decisión de la Administración resulte invalida e ineficaz, pues como fue expuesto en el precedente jurisprudencial, el plazo señalado en el artículo 832 del E.T. es de carácter perentorio, por lo que el incumplimiento de la Administración para pronunciarse sobre las excepciones dentro del término previsto, no configura una consecuencia jurídica a favor o en contra del contribuyente o deudor.

Aunado a lo anterior, esta Sala de Subsección encuentra que la demandada realizó en debida forma la notificación de la resolución que decidió sobre la excepción, tanto

[8] Ver folio 62 del cuaderno principal y guía de trazabilidad RN286107055CO consultada en la página web link: http://svc1.sipost.co/trazawebsip2/default.aspx?Buscar=RN286107055CO

es así que la parte demandante ejerció su derecho de contradicción y defensa interponiendo el recurso de reposición previsto en el artículo 384 del E.T., por lo que no hay vulneración al debido proceso.

En tales condiciones, **no prospera el cargo de la demanda.**

(ii) Si la Resolución n.° RDO – 316 de 10 de septiembre de 2013, que sirve de título ejecutivo, fue expedida por funcionario incompetente.

La sociedad demandante enfatiza sobre la incompetencia de la subdirectora de Determinación de Obligaciones Parafiscales para proferir los actos demandados, debido que para el inicio del proceso de fiscalización no estaba definido en la Ley 1151 de 2007, ni en el Decreto 5021 de 2009, que posteriormente fue derogado por la Ley 1607 de 2012, qué funcionario de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales tenía competencia para expedir el requerimiento de información, requerimiento para declarar o corregir, o quien profiere la Liquidación Oficial, de manera que no se puede exigir el cumplimiento de una obligación contenida en un acto administrativo que se expidió de forma irregular, dada la incompetencia de los funcionarios para requerir información, lo cual de contera, afectó su derecho a la intimidad en el inicio del proceso.

Conforme a lo anterior, la Sala encuentra que el extremo actor en la demanda argumentó expresamente la falta de competencia del funcionario que expidió el requerimiento de información, el requerimiento para declarar y/o corregir y liquidación oficial, no obstante, se observa que en el escrito presentado el 18 de septiembre de 2014, la sociedad planteó la excepción denominada "*incompetencia del funcionario que emitió el título ejecutivo*[9]" sustentada en síntesis así:

> El Título Ejecutivo denominado Liquidación Oficial No. RDO 316 de 10 de Septiembre de 2013, que contiene la obligación de los periodos comprendidos entre el 01 de octubre de 2008 al 03/04/2012, se emitió sin que el funcionario de la Subdirección de Determinación de Obligaciones tuviera la competencia para expedir el Título Ejecutivo, lo anterior debido a que el acto encuentra fundamento en normas de competencia expedidas en el año 2013, específicamente el Decreto 575 de 2013.
>
> Es decir la norma que fundamenta la Liquidación Oficial y que otorga competencia al funcionario, en este caso a la Subdirectora de Determinación de Obligaciones Parafiscales, es posterior a los periodos que fueron fiscalizados, por lo tanto aplicando el principio de constitucionalidad de Irretroactividad de las

[9] Ver página 54 del cuaderno principal.

> normas, el funcionario que recibe la competencia en un Decreto del año 2013, no puede proferir actos administrativos de periodos y vigencias previos a la competencia otorgada.
> (…)

Teniendo en cuenta lo anterior, el despacho sustanciador en la fijación del litigio determinó que el objeto de estudio se circunscribía a establecer la falta de competencia del funcionario para expedir la Resolución n.° RDO – 316 de 10 de septiembre de 2013, que sirve de título ejecutivo, frente al cual las partes manifestaron estar conformes[10].

Aclarado lo anterior, corresponde a este Juez Colegiado determinar si a la luz de la excepción contemplada en el numeral 7° del artículo 831 del E.T, a la fecha en que se expidió el título ejecutivo (Resolución n.° RDO – 316 de 10 de septiembre de 2013), el funcionario que lo suscribió contaba con facultades para ello.

Al respecto, el artículo 831 del E.T. establece que excepciones proponer contra el mandamiento de pago, dentro de las cuales está la del numeral 7º que hace referencia al «*La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió*».

Con el fin de determinar la competencia del funcionario que expidió el título ejecutivo, encuentra este Tribunal que la Ley 1151 de 2007, "*por medio de la cual se expide el Plan de Desarrollo 2006-2010,* dispuso en su artículo 156 la creación de la UGPP en los siguientes términos:

> **ARTÍCULO 156.** ***Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.*** Crease 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

[10] Ff. 213-214

> 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.
>
> (…)

Por su parte el inciso 5º del mismo cuerpo normativo, señaló:

> (…) De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad. En el ejercicio de estas facultades, el Gobierno tendrá en cuenta las características particulares de cada uno de los subsistemas que conforman Sistema de Seguridad Social Integral y armonizará las funciones de cobro persuasivo y coactivo asignadas a las entidades administradoras de recursos parafiscales y a la UGPP, para lo cual podrá disponer la manera como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del Sistema.

Posteriormente el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 169 de 2008, "*Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social*" disposición normativa que plasmó en su artículo 1º, lo siguiente:

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

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

1. Solicitar la información relevante que tengan las diferentes entidades, administradoras y órganos vigilancia y control del Sistema de la Protección Social. Para el caso de las administradoras, la UGPP definirá la frecuencia de actualización de tal información y el formato en el que debe ser suministrada teniendo en cuenta los formatos y frecuencias ya establecidos por otras entidades receptoras de información del Sistema de la Protección Social.

2. Verificar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación cuando lo considere necesario.

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

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.

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

8. Adelantar visitas de inspección y recopilar todas las pruebas que sustenten la omisión o inexacta liquidación de las contribuciones parafiscales de la protección social. Durante la práctica de inspecciones, la UGPP podrá decretar todos los medios de prueba autorizados por la legislación civil, previa la observancia de las ritualidades que les sean propias.
(…)

10. Efectuar todas las diligencias necesarias para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.

11. Efectuar subsidiariamente las labores de determinación y cobro disuasivo, persuasivo y coactivo, con base en los hallazgos que le remitan las administradoras, órganos de control y vigilancia y demás entidades del Sistema de la Protección Social.

> 12. Proferir las liquidaciones oficiales que podrán ser utilizadas por la propia UGPP o por las demás administradoras o entidades del Sistema de la Protección Social.
>
> (…) (Subrayado fuera del texto).

La Corte Constitucional en la sentencia citada en precedencia determinó procedente la facultad extraordinaria de expedir normas con fuerza de Ley, otorgada al Presidente de la República, bajo los siguientes términos:

> Como se acaba de decir, la creación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social se erige como un instrumento necesario para lograr una reorganización institucional que efectivamente produzca como resultado la eficacia operativa en las funciones de reconocimiento de pensiones y de control de la obligación de trasladar las cotizaciones al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, de modo que puede estimarse que la creación de dicha unidad guarda una relación de coherencia y conexidad con la parte general y programática del Plan de Desarrollo. Ahora bien, dentro de este contexto, la delegación de facultades legislativas temporales al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y "el sistema específico de carrera" para los empleados de la mencionada Unidad, es un medio de acción que refuerza las posibilidades de lograr en un plazo razonable los objetivos perseguidos, señalados en la parte programática del Plan.
> (…)
> Por todo lo anterior, la Corte estima que sí existe una relación de conexidad teleológica directa e inmediata y de coherencia interna entre la decisión legislativa de otorgar al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y "el sistema específico de carrera" de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, y las metas o proyectos generales del Plan de Desarrollo, en especial el programa de reorganización del marco institucional de la administración del Régimen de Prima Media" (Subrayado fuera del texto).

Conforme al Decreto Legislativo y el pronunciamiento de la Alta Corporación Constitucional, se dispuso que la UGPP tiene la facultad para realizar investigaciones con el fin de establecer la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, por lo que puede solicitar a los aportantes, beneficiarios o afiliados la información que considere pertinente, entre la cual se puede encontrar la revisión de formatos de nómina, libros de contabilidad, y así mismo, realizar visita a las instalaciones de la parte objeto de investigación, entre otros e igualmente efectuar labores de cobro y proferir liquidaciones oficiales.

Ahora bien, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 5021 de 2009, "*Por el cual se establece la estructura y organización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP–*

y las funciones de sus dependencias", en el que se señaló las funciones de la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP, así:

> **ARTÍCULO 20. SUBDIRECCIÓN DE DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES**. Corresponde a la Subdirección de Determinación de Obligaciones desarrollar las siguientes funciones:
>
> 1. Adelantar las acciones e investigaciones necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la liquidación y pago de aportes parafiscales de la protección social.
>
> 2. Verificar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación y otros informes de los aportantes, cuando lo considere necesario.
>
> 3. Adelantar de manera subsidiaria, o directamente en el caso de omisión total, las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social no declarados.
>
> 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.
>
> 7. Ordenar la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, particularmente de la nómina, tanto del aportante como de terceros.
>
> 8. Adelantar visitas de inspección y recopilar todas las pruebas que sustenten la omisión o indebida liquidación de las contribuciones parafiscales de la protección social.
>
> 9. Efectuar cruces de información con las autoridades tributarias, las entidades bancarias y otras entidades que administren información pertinente para verificar la liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.
>
> 10. Proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de las obligaciones de acuerdo con la ley.
>
> 11. Remitir a la Subdirección de Cobranzas, o a la entidad competente, los actos de determinación oficial e informar de los mismos a la Subdirección de Integración del Sistema.
>
> 12. Generar y enviar los reportes y documentos que sean necesarios para mantener actualizada la información de los aportantes.
>
> 13. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

En ese sentido, las disposiciones en cita determinan en cabeza de la Subdirección de Determinación de Obligaciones la facultad de proferir las liquidaciones oficiales, además, reitera la potestad de la UGPP para llevar a cabo su proceso de fiscalización; sin embargo, el referido Decreto fue derogado por el Decreto 575 de 2013, "*Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP - y se determinan las funciones de sus dependencias*", disposición normativa que en su artículo 21 reiteró las potestades que tiene la Dirección de Parafiscales y la Subdirección de Determinación de Obligaciones, para resolver los recursos de reconsideración y desarrollar las investigaciones pertinentes, con el objetivo de determinar la existencia de obligaciones relacionadas con las contribuciones parafiscales de la protección social; dichos artículos indicaron:

> ***ARTÍCULO 21. SUBDIRECCIÓN DE DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES***. Corresponde a la Subdirección de Determinación de Obligaciones desarrollar las siguientes funciones:
>
> 1. Adelantar las acciones e investigaciones necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la liquidación y pago de aportes parafiscales de la protección social.
>
> 2. Verificar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación y otros informes de los aportantes, cuando lo considere necesario.
>
> 3. Adelantar de manera subsidiaria, o directamente en el caso de omisión total, las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social no declarados.
>
> 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.
>
> 7. Ordenar la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, particularmente de la nómina, tanto del aportante como de terceros.
>
> 8. Adelantar visitas de inspección y recopilar todas las pruebas que sustenten la omisión o indebida liquidación de las contribuciones parafiscales de la protección social.

> 9. Efectuar cruces de información con las autoridades tributarias, las entidades bancarias y otras entidades que administren información pertinente para verificar la liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.
>
> 10. Proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de las obligaciones de acuerdo con la ley.
>
> 11. Remitir a la Subdirección de Cobranzas, o a la entidad competente, los actos de determinación oficial e informar de los mismos a la Subdirección de Integración del Sistema de Aportes Parafiscales.
>
> 12. Generar y enviar los reportes y documentos que sean necesarios para mantener actualizada la información de los aportantes.
>
> 13. Garantizar que los procesos a su cargo respondan a los lineamientos establecidos en el Sistema Integrado de Gestión (SIG), haciendo seguimiento al cumplimiento de las metas e indicadores establecidos.
>
> 14. Participar en el proceso de identificación, medición y control de los riesgos operativos relacionados con los procesos a su cargo y verificar las acciones, tratamientos y controles implementados.
>
> 15. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

En consecuencia y conforme el análisis normativo efectuado, es posible concluir que para la fecha en que se expidió el acto administrativo, esto es, 10 de septiembre de 2013, y que a la postre constituye el título ejecutivo génesis del proceso de cobro coactivo, la Subdirectora de determinaciones de la UGPP estaba facultada para lo propio, en virtud del Decreto 575 de 2013 que a su vez, derogó el Decreto 5021 de 2009, estas disposiciones concordantes con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, **de manera que el cargo propuesto no está llamado a prosperar.**

(iii) Si los actos acusados se encuentran viciados por falta de motivación, al exigir el cumplimiento de la obligación contenida en el acto de determinación antes referido, en los términos en que allí se encuentra establecida.

El demandante señaló que la que la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales al expedir el acto administrativo denominado Liquidación Oficial n.° RDO 316 de 10 de septiembre de 2013, en la página 21-22, adujo que el CD hace parte integral de la misma, por lo tanto, el acto administrativo de liquidación oficial es un acto compuesto y debe contener múltiples registros por cada uno de los trabajadores, lo que implica que el medio magnético que hace parte integral de la liquidación debe plasmar el motivo que sustenta la mora, inexactitud u omisión

que establece la presunta deuda, de lo contrario, es imposible considerar que se encuentra motivado el acto y que el sujeto activo de fiscalización pudo ejercer sus derechos de defensa y contradicción respetándose el debido proceso.

Aunado a lo anterior, sostuvo que en los SQL de la Liquidación Oficial, se puede observar que en ellos no se discrimina los intereses que causan la mora o la inexactitud por cada trabajador lo que configura un acto administrativo incompleto, precisando que aunque en el documento físico se realiza una breve explicación de las normas, en el archivo EXCEL no determina el porcentaje ni la causa de la mora ni de la inexactitud.

Adicionalmente señala que la falta de motivación de los actos oficiales impidió conocer, y por tanto, controvertir las razones para formular los recursos correspondientes, y por ende, son decisiones carentes de validez. Resalta que en los actos demandados no se establece de manera clara el concepto respectivo de que genera la inexactitud por cada trabajador, y que lo todo lo expuesto, deriva en la causal de nulidad invocada.

Por su parte, la Unidad indicó que no liquida intereses de mora sobre las cotizaciones clasificadas sobre la conducta de mora, inexactitud u omisos, toda vez que el aportante es quien cancela los intereses de mora que liquida la Planilla PILA cuando decide pagarlos y los mismos corresponden al periodo comprendido entre el momento en que se generó el pago o la inexactitud hasta la fecha efectiva en que el aportante decida cancelar a través del operador de su elección. En otras palabras, los intereses de mora no se incluyen en la liquidación porque la Unidad no puede saber la fecha en que el aportante decidió hacer el pago.

Explica que contrario a lo señalado por la parte actora, la Liquidación Oficial n.° RDO 316 de 10 de septiembre de 2013, explica de manera detallada las conductas de mora e inexactitud de forma precisa en el archivo SQL o EXCEL contenida en el disco compacto que forma parte de la Liquidación Oficial y de la Resolución que resolvió el recurso de reposición, expresadas trabajador por trabajador, periodo por periodo, subsistema por subsistema y conducta por conducta, que corresponden a cotizaciones de trabajadores que para el caso específico pese a estar afiliados no se hizo el pago en el respectivo periodo (mora), o se hizo el pago por un menor valor al que realmente estaba obligado (inexactitud).

Conforme lo anterior, revisados los argumentos del cargo, es claro para la Sala que la inconformidad del actor radica en la falta de motivación en la que incurrió la Administración al expedir la Liquidación Oficial RDO 316 de 10 septiembre de 2013, pues a su juicio en los SQL (que hacen parte integral del acto) no se especificó la causa de la mora, omisión u inexactitud, ni se discriminó los intereses de esas conductas.

Bajo esa óptica es imperioso resaltar que el estudio de legalidad de la Liquidación Oficial RDO 316 de 10 septiembre de 2013, no compete realizarse en este escenario, en tanto, en el presente asunto se discute la legalidad de los actos adelantados en el marco de un proceso de cobro coactivo y no, de los proferidos en el marco del proceso de determinación, pues eso es contrarío al ordenamiento jurídico y de contera, desconoce el debido proceso propio de las actuaciones judiciales.

Sobre el particular, el Consejo de Estado sentencia de doce (12) de febrero de dos mil diecinueve (2019), proferida dentro del proceso radicado bajo el n.° 20001-23-33-000-2014-00168-01(22635), sostuvo:

> **2. Competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en procesos de cobro coactivo – taxatividad de las excepciones**
>
> (…)
>
> 2.4.- Finalmente, se tiene que tanto en la demanda como en el escrito de excepciones presentado ante la administración, Colombia Telecomunicaciones fundamentó la excepción de falta de título ejecutivo en dos argumentos.
>
> El primero, denominado *actuación de persona sin competencia para ser autoridad fiscal*, se funda en el hecho de que las facturas-liquidaciones oficiales fueron proferidas por una sociedad de derecho privado en virtud de un contrato de concesión suscrito por el municipio de Becerril.
>
> El segundo argumento está relacionado con el *incumplimiento de la firma o sello del control manual automatizado* y la consecuente violación del artículo 712 del E.T. y del D.L. 2150 de 1995.
>
> Estos cargos, como puede verse, tienen que ver también con la validez del título ejecutivo, asunto propio de un proceso judicial declarativo.
>
> 2.5.- **Recuérdese que las liquidaciones oficiales gozan de presunción de legalidad y esta no es la vía adecuada para desvirtuarla. Colombia Telecomunicaciones debió demandar por la acción de nulidad y restablecimiento del derecho las liquidaciones oficiales y no usar este proceso judicial para proponer vicios sobre su expedición o legalidad.**

> **Como lo expuso esta Sección en sentencia del 9 de agosto de 2018[11], el artículo 829-1 el Estatuto Tributario establece que en los procesos de cobro coactivo no podrán debatirse asuntos propios del proceso de determinación[12].**
>
> **Con base en lo anterior, esta Sala ha considerado que no es procedente controvertir la legalidad de los actos de liquidación oficial mediante excepciones propuestas dentro del proceso de cobro coactivo, ni en el proceso judicial adelantado contra el acto que negó las excepciones**[13]. Todo, si se tiene en cuenta que son dos procesos que pueden tener relación, pero apuntan a propósitos diferentes. Aquel -el de legalidad de los actos de determinación- a la validez de las liquidaciones; este -el del cobro- a la eficacia de la obligación.
>
> De lo contrario, se desconocería el carácter ejecutorio del título. Es por esto que, a su vez, ninguna de las excepciones previstas en la ley permite cuestionar la legalidad del acto que sirve de título ejecutivo[14].
>
> Eso explica que la ley permita la excepción de "interposición de demandas de restablecimiento del derecho", para que, mientras se resuelve la validez del título ejecutivo se enerve la posibilidad de efectuar el cobro forzoso de la obligación fiscal, ante la falta de ejecutoriedad de aquel[15].
>
> **En otras palabras, no es posible plantear en este proceso judicial, en el que se controvierte la legalidad del acto que negó las excepciones propuestas en un proceso de cobro coactivo, los cargos de nulidad que debieron proponerse en la vía administrativa y en el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de liquidación oficial del tributo**. (se resalta y se subraya).

De conformidad con la cita y como quiera que se determinó que no es procedente controvertir la legalidad de los actos de liquidación oficial mediante excepciones

---

[11] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 70001-23-33-000-2013-00126-01 (21560). Sentencia del 9 de agosto de 2018. CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

[12] Artículo 829-1. Efectos de la revocatoria directa. En el procedimiento administrativo de cobro, no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa.
La interposición de la revocatoria directa o la petición de que trata el artículo 567, no suspende el proceso de cobro, pero el remate no se realizará hasta que exista pronunciamiento definitivo.

[13] En ese sentido ver la sentencia proferida el 20 de septiembre de 2017 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Radicado: 76001-23-31-000-2010-00855-02(21693). Actor: Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca - COMFAMILIAR ANDI –COMFANDI. Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

[14] Artículo 831. Excepciones. Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:
1. El pago efectivo.
2. La existencia de acuerdo de pago.
3. La de falta de ejecutoria del título.
4. La pérdida de ejecutoria del título por revocación o suspensión provisional del acto administrativo, hecha por autoridad competente.
5. La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
6. La prescripción de la acción de cobro, y
7. La falta de título ejecutivo o incompetencia del funcionario que lo profirió.

[15] En este sentido ver la sentencia proferida el 12 de agosto de 2014 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Radicado: 50001-23-31-000-2010-00558-01 (20298). Actor: Empresa Colombiana de Petróleos – ECOPETROL. Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

propuestas dentro del proceso de cobro coactivo, ni en el proceso judicial adelantado contra el acto que negó las excepciones pues ello desconocería la presunción de legalidad del título y su carácter ejecutorio, **el cargo analizado no está llamado a prosperar.**

(iv) Si la obligación en cabeza del demandante se encuentra extinguida por pago efectivo.

Aduce la sociedad que los funcionarios de la Subdirección de cobro omitieron realizar la verificación de los pagos efectuados, siendo que tales pagos se encuentran acreditados con los radicados n.° 2015-514-077203-2 del 27 de marzo de 2015, 2015-514-100703-2 de 16 de abril de 2015 y 2015500.50210862 de 19 de junio de 2015.

Frente a ello, la Administración aseveró que contrario a lo manifestado por la actora, la Subdirección de Cobranzas si verificó los pagos que alude el demandante mediante los radicados mencionados, pues así se evidencia en la página 3 de la Resolución RCC 245 de 28 de enero de 2015, declarando probada parcialmente la excepción de pago efectivo y disminuyendo los valores cobrados, por lo cual, el cargo tampoco está llamado a prosperar.

De las pruebas obrantes en el plenario denota la Subsección que mediante Resolución RCC- 1547 de 12 de agosto de 2014, se libró mandamiento de pago en contra de la demandante por la suma de $254.420.800 (f. 48).

Con ocasión del mandamiento de pago, la entidad demandante presentó escrito de excepciones, la cual fue resuelta a través de la Resolución RCC – 2545 de 28 de enero de 2015, y la UGPP efectivamente en la página 3 del acto[16], sostuvo:

> Con el fin de verificar los pagos que alude la apoderada en su escrito, este Despacho mediante Resolución RCC 1876 de 17 de octubre de 2014, ordenó abrir el proceso a pruebas y con la Resolución N° RCC – 2289 de 3 de diciembre de 2014 se ordenó ampliar el término probatorio. En cumplimiento de dicha decisión, el Grupo de Verificación de Pagos de la Subdirección de Cobranzas, realizó el cruce de planillas con base de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA.
>
> De la validación realizada por el Grupo de Verificación de Pagos mediante informe de 16 de Diciembre de 2014, remitido al Grupo de Cobro Coactivo el día 28 de enero de 2015, se puede evidenciar que VIGILANCIA Y SEGURIDAD LA LEY LTDA, realizó un pago parcial por concepto de capital por valor de $14.955.833 pesos, tal como se detalla a continuación:

[16] Visible en folio 77 del cuaderno principal.

	VALOR CANCELADO				
CAPITAL COBRADO	CAPITAL	INTERESES	TOTAL	**APROXIMACIONES DECRETO 1406/99**	**SALDO A CANCELAR POR CAPITAL**
$254,420,800	$14,955,833	$298,300	$15,254,133	$40	$239,464,927

Así las cosas, el ejecutado acreditó el pago parcial de la obligación objeto de cobro, por lo tanto, se declarará probada parcialmente la excepción de pago.

Contra la Resolución RCC – 2545 de 28 de enero de 2015, la sociedad demandante interpuso el 30 de marzo de 2015[17], recurso de reposición, sin aducir argumento alguno referente al pago efectivo de la deuda.

No obstante, en el curso para resolver el recurso de reposición, la Sociedad Vigilancia y Seguridad La Ley Ltda., radicó ante la UGPP los siguientes memoriales:

(-) Radicado n.° 2015-514-077203-2 de 27 de marzo de 2015, por medio del cual el accionante indico "*respetuosamente me permito adjuntar el pago de parafiscales del señor* ***LOZANO PAZ DENNIS ANDRES*** *(…) por valor de* ***TRESCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS OCHENTA PESOS MONEDA CORRIENTE ($394.780)*** (f. 85 cuad., ppal).

(-) Radicado n.° 2015-514-100703-2 de 16 de abril de 2015, en el que expresamente la sociedad actora sostuvo: "*respetuosamente me permito adjuntar el pago de parafiscales del señor* ***QUIROGA JUAN PABLO*** *(…) por valor de* ***CUATROCIENTOS SESENTA MIL OCHOCIENTOS VEINTE PESOS ($460.820)*** (f. 86 cuad., ppal).

El 16 de junio de 2015, la funcionaria ejecutora de la UGPP profirió la Resolución n.° RCC-3566, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución n.° RCC – 2545 de 28 de enero de 2015, y específicamente en lo que atañe al cargo objeto de estudio, se dijo[18]:

Finalmente, respecto de los radicados 2015514073541-2 de 25 de marzo y 2015514077203-2 del 27 de marzo ambos del año 2015, este Despacho procedió a realizar la verificación del pago conforme a lo ordenado en la Resolución RCC-3284 de 30 de abril de 2015, en donde una vez confrontados los soportes allegados por la ejecutada, con la información que reporta la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes –PILA-, que constituye el medio oficial de información en materia de pagos al Sistema de la Protección Social, y de acuerdo con el informe de verificación de fecha 21 de mayo de 2015, se pudo establecer que el deudor realizó un pago parcial por valor de **QUINCE MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y SIETE VEINTISEIS PESOS M/CTE ($15.287.526),** tal como se detalla en el cuadro:

	VALOR CANCELADO				
CAPITAL COBRADO	CAPITAL	INTERESES	TOTAL	APROXIMACIONES DECRETO 1406/99	SALDO A CANCELAR POR CAPITAL
$254,420,800	$15.042.026	$145.500	$15.287.526	$40	$239,278.734

[17] Visible en el Disco Compacto contentivo de los antecedentes administrativos.
[18] Ver folio 18 del cuaderno principal.

El informe de verificación de pagos citado en la resolución anterior, fue aportado al proceso en el cual se detalla lo siguiente[19]:

Por medio del presente, me permito informar que como producto de la verificación de pagos realizada en el expediente 80900, correspondiente al aportante **SEGURIDAD Y VIGILANCIA LA LEY LTDA**, respecto a los valores determinados en la Liquidación Oficial No. **RDO 316** del **10/09/13**, se estableció un pago de la obligación, así:

CAPITAL COBRADO	VALOR CANCELADO			APROXIMACIONES DECRETO 1406/99	SALDO A CANCELAR POR CAPITAL
	CAPITAL	INTERESES	TOTAL		
$254.420.800	$15.142.026	$145.500	$15.287.526	$40	$239.278.734

En cuanto a los aportes mencionados por la empresa, informamos lo siguiente:

Trabajador	No. documento	Observación
DENNIS ANDRES LOZANO PAZ	6333669	La planilla enviada No. 8300954055, corresponde al periodo 2012/03 y los periodos pendientes de pago son 2012/01; 2012/02 y 2012/04. Es importante aclarar que al momento de realizar el pago, especialmente el pago del Subsistema de Salud, los periodos determinados en la liquidación oficial corresponden a los periodos de la **nómina fiscalizada.**
QUIROJA JUAN PABLO	83227331	En la planilla enviada No. 8300954128 que corresponde al periodo 2010/12 se tuvieron en cuenta los pagos realizados a los subsistemas ARL, SALUD y CAJA DE COMPENSACIÓN, quedando pendientes los pagos correspondientes a los subsistemas ICBF y SENA. Igualmente, aclaramos que el Susbsistema de PENSIÓN no fué objeto de fiscalización para este periodo.

Visto lo anterior, la Sala encuentra que existe una incongruencia entre los números de radicados establecidos por la Administración en la resolución que resolvió el recurso de reposición y los memoriales radicados por el demandante, sin embargo, se pudo constatar con el informe de verificación de 21 de mayo de 2015, que los trabajadores frente a los cuales se realizó el pago son los mismos[20], lo que permite inferir que los pagos analizados por la Administración corresponde a los efectuados por el deudor.

En ese sentido, se advierte que la entidad demandada en los actos administrativos acusados tuvo en cuenta los pagos realizados por la sociedad demandante, pues como quedó demostrado, la accionante adeudaba la suma de $254.420.800, la cual fue disminuida atendiendo a las sumas canceladas por el deudor en cuantía de $15.042.026, faltando por pagar el valor de $239.278.734.

Por otro lado, respecto al memorial radicado n.° 201550050210862 de 19 de julio de 2015, a través del cual se dijo:

[19] Informe de verificación 80900, visible en el disco compacto de antecedentes administrativos.
[20] Denis Andrés Lozano Paz y Juan Pablo Quiroga.

> ***"****Respetuosamente me permito adjuntar el pago de parafiscales del señor MINA MARTÍNEZ ANGEL CUSTODIO (…) por valor de* ***CUATROCIENTOS VEINTE MIL DOSCIENTOS CUARENTA PESOS ($420.240)*** (f. 87),

Precisa la Sala que fue de conocimiento de la demandada con posterioridad a la expedición de los actos acusados, por lo tanto, para la UGPP no fue posible valorar tal prueba al momento de resolver el recurso de reposición y en todo caso, la prueba aportada tampoco acredita el pago total de lo adeudado.

En tales condiciones, para la Sala es claro que la sociedad actora realizó un pago parcial de la obligación adeudada, lo cual no corresponde al pago efectivo de la misma, por lo que no es procedente declarar esa excepción, **y de contera el cargo propuesto no prospera y en consecuencia, se negarán las súplicas de la demanda.**

- Costas

De conformidad con lo previsto en el artículo 365 del CGP, aplicable por expresa remisión del artículo 306 del CPACA y teniendo en cuenta el criterio del Consejo de Estado, según el cual solo procede condena en costas cuando aparezcan causadas y comprobadas,[21] la Sala considera que en el presente caso no hay lugar a condena en costas, toda vez que no se encuentran probadas

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: No se condena en costas por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: De conformidad con lo previsto en el artículo 5° del Acuerdo No. PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura,

[21] Se reitera el criterio de la Sala expuesto en sentencia complementaria del 24 de julio de 2015, exp. 20485, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

NOTIFÍQUESE electrónicamente la presente providencia al apoderado de la parte demandante ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN al correo electrónico direccionjuridica@vinnuretti.com y a la apoderada de la parte demandada NATALIA DEL PILAR CASTELLANOS FLECHAS al correo electrónico notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co y al Ministerio Público al correo namartinez@procuraduria.gov.co. Los términos para interponer los recursos respectivos comenzarán a correr una vez el Consejo Superior de la Judicatura disponga levantar la suspensión de términos.

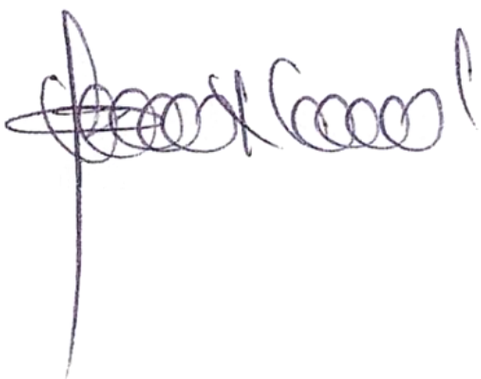
CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente, previa devolución del remanente de lo consignado para gastos procesales al demandante y/o su apoderado, deberán cumplirse los requisitos contemplados en la Resolución 4179 de 22 de mayo de 2019, de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura. Déjense las constancias a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en la Sesión de Sala Virtual realizada en la fecha. Se deja constancia, que las firmas del documento son digitalizadas y se incorporan por cada magistrado.

LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ



AMPARO NAVARRO LÓPEZ