**SECRETARÍA JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO**
Manizales, once (11) de junio de dos mil veintiuno (2021)

En la fecha paso el presente Proceso, promovido por **MANTOTAL S.A.S.** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP (Rad. 2019 – 743),** a Despacho de la Señora Juez para los fines legales pertinentes, informado que correspondió a este despacho por reparto efectuado el 3 de diciembre de 2019, que fue remitido al Juzgado Segundo Administrativo, el que lo remitió nuevamente a esta Unidad Judicial aduciendo falta de jurisdicción. Sírvase proveer,

**ROSSANA RODRÍGUEZ PARADA**
**Secretaria**

**Auto interlocutorio No. 504**

**JUZGADO PRIMERO LABORAL DEL CIRCUITO**
Manizales, once (11) de junio de dos mil veintiuno (2021)

Se **RECONOCE** personería judicial amplia y suficiente al abogado PAULO CESAR BERMUDEZ SANTA identificado con cédula de ciudadanía Nro. 10.288.081 y T.P. 86.805 del CSJ para actuar, como apoderado judicial de la parte demandante, según facultades conferidas en escrito que obra a folio 3 del expediente.

En primer término, debe el Despacho hacer la siguiente precisión:

Por reparto efectuado el pasado 3 de diciembre, correspondió a este Despacho judicial el conocimiento de la demanda instaurada por **MANTOTAL S.A.S.** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP.**

Por auto del 27 de enero de 2020 se rechazó la demanda por competencia y se dispuso su remisión a los Juzgados Administrativos de esta ciudad, por considerar esta Juzgadora que la jurisdicción ordinaria no tiene la competencia para conocer de esta controversia.

El proceso correspondió por reparto al Juzgado Segundo Administrativo de esta Ciudad, dependencia judicial que erradamente consideró que el proceso ya había sido conocido por el Juzgado Quinto Administrativo, que por auto del 10 de septiembre de 2019 lo rechazó por competencia y ordenó su remisión a los Juzgados Laborales.

No empece, el proceso no llegó remitido del Juzgado Quinto Administrativo, sino que la parte demandante lo presentó nuevamente y le correspondió a este Juzgado, tal y como así lo demuestra el acta de reparto de la oficina de apoyo judicial.

El error obedeció a que Mantotal adjuntó a la nueva demanda el auto que la rechazó en el Juzgado Quinto Administrativo, pero se reitera, el proceso llegó por primera vez en diciembre de 2019.

Dicho lo anterior, y en aras de no dilatar más el trámite de esta demanda, procederá el Despacho a provocar el conflicto negativo de competencia, con fundamento en las siguientes consideraciones.

La demanda instaurada por MANTOTAL S.A. en contra de la UGPP, tiene las siguientes pretensiones:

> *"PRIMERA: DECLARAR la ineficacia de la RESOLUCIÓN No. RDC-2019-0278 y LA LIQUIDACION OFICIAL RESOLUCIÓN NO. RDO-2018-00485 del 5 de marzo de 2018, emanada de la entidad* ***UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP,*** *dependencia adscrita a la NACIÓN –* ***MINISTERIO DE HACIENDA****,…, mediante la cual se imponen obligaciones a cargo de mi mandante por la suma de treinta y tres millones ochenta y cinco mil novecientos cinco pesos ($33085.905), por concepto de contribuciones parafiscales de la protección social…"*
>
> *"SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración,* ***ORDENAR*** *dejar sin efectos jurídicos la mencionada resolución… y LA LIQUIDACIÓN OFICIAL RESOLUCION NO. RDO – 2018-00485 del 5 de marzo de 2018"*
>
> *"TERCERA: Que de conformidad con la declaración anterior se ordene a la demandada anular el cobro de las respectivas obligaciones que constituyen una carga parafiscal adicional impuesta en el acto administrativo indicado"*
>
> *"(…)" (Mayúsculas y negrillas del texto)*

Fundamenta estas pretensiones la parte accionante en que la UGPP realizó un proceso de fiscalización a la demandante con motivo de aportes al sistema integrado de protección social y dado que, según la demandada, encontró mora e inexactitud en la presentación de las autoliquidaciones al sistema de protección social en el monto que estableció, le impuso una multa, que pese a los recursos interpuestos, si bien los redujo, no los eliminó.

En la Liquidación Oficial No. RDO-2018-00485 del 05/03/2018, el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la UGPP, indicó que el aportante, refiriéndose en este caso a la parte demandante en este proceso, presentó inexactitudes en el proceso de determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la Protección Social (fls. 17 – 33).

Los parafiscales son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma.

Se diferencian las tasas de los ingresos parafiscales, en que las primeras son una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por organismos estatales, mientras que en las segundas los ingresos se establecen en provecho de organismos privados o públicos no encargados de la prestación de servicios públicos administrativos propiamente dichos.

A su vez, la tasa se diferencia del impuesto por dos aspectos: 1) En la tasa existe una contraprestación (el envío de la carta, el transporte por ferrocarril, el suministro de energía), mientras que en el impuesto, por definición, no se está pagando un servicio específico o retribuyendo una prestación determinada; y 2) La diferencia radica en el carácter voluntario del pago de la tasa y en el carácter obligatorio del pago del tributo.

La Contribución fiscal comprende el impuesto propiamente dicho, la tasa y la contribución de carácter especial, como el impuesto de valorización, mientras que la parafiscalidad está constituida por una especie de "impuestos corporativos" que, en concepto del profesor Maurice Duverger, son los que se

perciben en provecho de instituciones públicas o privadas que tienen el carácter de colectividades.

En la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente se expresó sobre la parafiscalidad, lo siguiente:

> *"Francia fue el primer país donde se habló de la parafiscalidad con el objeto de separar ciertos recursos financieros del encasillado tradicional de la hacienda pública. La palabra la originó Robert Shuman, quien en 1946 publicó una relación de todos los ingresos públicos del Estado francés, en documento muy divulgado, que en los círculos políticos y financieros es conocido como el inventario Shuman. El erudito ministro que en los años cincuenta lograra gran fama, por sus aportes a la creación de la Comunidad Económica Europea, bautizó como parafiscales a algunos de los ingresos por él inventariados, no obstante que provenían de la soberanía fiscal del Estado. El concepto se extendió y tomó cuerpo jurídico en los países europeos -los latinos- que se caracterizan por el sistema de derecho codificado. Por ejemplo, en España la ordenación jurídica de la parafiscalidad comenzó con el estatuto del 26 de diciembre de 1958, denominado ley de tasas y exacciones parafiscales. En Colombia, arriba se apuntó, están en pleno vigor exacciones de carácter parafiscal de las más variadas especies y más diversas formas, sin que obedezcan a normas ni regulación genérica fundamental de ninguna clase.*
>
> *"Los expositores y tratadistas de la hacienda pública (en estas fechas la bibliografía sobre la materia es copiosa) consideran como causas fundamentales del nacimiento y amplio desarrollo de la parafiscalidad, las siguientes:*
>
> *"A) Causa de carácter político, originadas, a su vez, por el crecimiento y extensión de las actividades y funciones del Estado moderno.*
>
> *"B) Causas administrativas derivadas de la descentralización y el florecimiento de organismos autónomos dentro del Estado, con funciones y actividades cada vez mayores y más semejantes a las del sector privado.*
>
> *"C) Causas que cabría denominar político-administrativas, alimentadas por la idea del Estado-empresa que configura nuevos perfiles de actividad político-administrativa.*
>
> *"D) Causas de índole financiera, como el agotamiento de las fuentes tradicionales de imposición, y la insuficiencia de asignaciones presupuestales frente al crecimiento del gasto público, lo cual obliga a*

*buscar recursos al margen de los ortodoxos ingresos de tipo tradicional. Incluso podrían citarse causas sociológicas y psicológicas como las relacionadas con la predisposición del contribuyente a pagar el costo de un servicio que se le preste de modo directo y específico.*

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 10 de noviembre de 1977, dijo lo siguiente: *"Por tal peculiaridad los opositores piden que se tengan como recursos parafiscales, que según la doctrina fiscal pueden existir y subsistir por fuera del manejo del presupuesto nacional. Ello, sin embargo, no es posible legalmente en Colombia, porque cualquiera que sea la contribución de que se trate, o como sea su naturaleza o se la llame, los preceptos constitucionales (296 y 210-1) y la ley orgánica del presupuesto no lo permiten'. Ese fallo fundamenta, en nuestra opinión, la necesidad de introducir el concepto de la parafiscalidad en la Carta Política de 1991".* (Corte Constitucional, Sentencia No. C-545/94)

Los contribuyentes del impuesto a la renta tienen la obligación de pagar y acreditar el pago de los aportes parafiscales y a seguridad social correspondientes a los pagos laborales, y en caso de no hacerlo, están sujetos a una sanción consistente en el desconocimiento de los costos y deducciones correspondientes a los pagos laborales sobre los que no se pagaron parafiscales.

Dice el artículo 108 del estatuto tributario:

> ***Los aportes parafiscales son requisito para la deducción de salarios.*** *Para aceptar la deducción por salarios, los patronos obligados a pagar subsidio familiar y a hacer aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto de Seguros Sociales (ISS), y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), deben estar a paz y salvo por tales conceptos por el respectivo año o período gravable, para lo cual, los recibos expedidos por las entidades recaudadoras constituirán prueba de tales aportes. Los empleadores deberán además demostrar que están a paz y salvo en relación con el pago de los aportes obligatorios previstos en la Ley 100 de 1993."*
> *(…)*

Ahora bien, La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, más conocida para todos como la *UGPP o La Unidad*, es una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda

y crédito público que fue creada en el Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1151 de 2007 Articulo 156.

El propósito central de la UGPP es generar mayor bienestar a los ciudadanos realizando, de acuerdo con la Ley y en forma oportuna, el reconocimiento de las obligaciones pensionales del régimen de prima media, a cargo de las entidades públicas del orden nacional, que *estén o se hayan liquidado* y construyendo una sólida cultura de cumplimiento en el pago de los aportes al Sistema de la Protección Social para contribuir al desarrollo del país.

Las funciones principales de la UGPP o La Unidad de acuerdo con la ley 1151 de 2007 Artículo 156, literal i, son:

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

La UGPP está dividida en dos grandes temas, el de Pensiones de régimen de prima media y el de Contribuciones Parafiscales.

De acuerdo con lo anterior, la UGPP nace con el fin de generar bienestar y cumplimiento en temas pensionales del régimen de prima media de entidades liquidadas o en liquidación, adicionalmente, es una herramienta gubernamental con el fin de combatir los casos de corrupción y el fraude que se venía presentando en entidades como CAJANAL o FONCOLPUERTOS.

Así mismo, la UGPP inicia con la regulación del pago de los aportes al *Sistema de la Protección Social*, combatiendo la elusión o evasión de los mismos.

Por lo anterior, la UGPP ha iniciado a generar Cultura de Pago y validación de los mismos *aportes Parafiscales*, tanto de personas jurídicas como de personas naturales, y tiene como función principal, generar cobro coactivo de estos.

A la Jurisdicción Ordinaria Laboral, con la expedición de la Ley 701 de 2001 se le atribuyó la competencia para conocer de "*las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos"* (artículo 2º Ley 712 de 2001).

Atendida la naturaleza de la controversia puesta a consideración por la parte demandante, se avizora que la misma no es relativa al sistema de seguridad social, pues no es la UGPP como encargada del subsistema que está haciendo el cobro coactivo a MANTOTAL S.A.S., sino como encargada de las contribuciones parafiscales. Es decir, que la demandada está actuando como fiscalizadora de las contribuciones parafiscales y no como administradora, prestadora o receptora de aportes del Sistema de Protección Social.

Así las cosas, las normativas aplicables al caso son las contenidas en los artículos 104, 138 y 153 de la Ley 1437 de 2011.

El artículo 104 del CPACA establece:

> *ARTÍCULO 104. DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades*

*públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. (Se resalta).*

Al tenor de lo previsto en esta preceptiva legal, el CPACA acude a criterios orgánicos y materiales para definir la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. El criterio orgánico hace relación a que serán de conocimiento de esta jurisdicción los contenciosos en los que figuren entidades públicas. En cuanto al material, se refiere a que tales controversias serán las que se deriven de actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones sujetas a derecho administrativo.

En este orden de ideas, para que un asunto sea de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo es menester que una de las partes del conflicto sea el Estado o un particular en ejercicio de función administrativa y que el conflicto se origine en expresiones estatales sometidas a derecho administrativo.

En el caso bajo estudio, como ya se indicó, MANTOTAL S.A.S está cuestionando la legalidad de las Resoluciones No. RDC-2019-0278 y LA LIQUIDACION OFICIAL RESOLUCIÓN NO. RDO-2018-00485 del 5 de marzo de 2018 que determinaron la liquidación oficial a cargo de la persona moral demandante por mora e inexactitud en la autoliquidación y pagos de los aportes parafiscales. Esos actos administrativos fueron expedidos en virtud de las atribuciones conferidas a la UGPP (entidad pública) por los artículos 156 de la Ley 1151 de 2006[1] y 178 de la Ley 1607 de 2012[2].

De acuerdo con lo dicho en precedencia, una de las partes del conflicto es el Estado, pues se cuestiona actos administrativos expedidos por la UGPP. Además, la controversia se originó en expresiones estatales sometidas a derecho administrativo, por cuanto el conflicto tiene que ver con la legalidad

---

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

ii) Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social.

[2] ARTÍCULO 178. COMPETENCIA PARA LA DETERMINACIÓN Y EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

de actos proferidos en ejercicio de la facultad para determinar oficialmente las contribuciones parafiscales, es decir, en ejercicio de función administrativa y, por ende, esos actos están sujetos a derecho administrativo.

Implica lo anterior que el presente asunto, y acorde con lo previsto en el artículo 104 del CPACA, corresponde conocerlo a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues concurren el criterio orgánico (está involucrada una entidad pública —UGPP—) y el criterio material (acto sujeto a derecho administrativo).

Así lo precisó el Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta en providencia del 10 de octubre de 2016, expediente N°: 11001 03 15 000 2016 02299 00, demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, demandado: Subsección B de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**,** Magistrado ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Con fundamento en lo expuesto, considera este Juzgado que no tiene competencia para conocer de la presente demanda interpuesta por **MANTOTAL S.A.S.** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP**, sino la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En este orden de ideas, y de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 112 de la Ley 270 de 1996 y en el inciso primero del artículo 139 del Código General del Proceso, se dispondrá el envío del proceso a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para que dirima el conflicto de competencia que se suscita entre este Juzgado y el **JUZGADO 2 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES.**

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Manizales,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** que la **JURISDICCIÓN ORDINARIA LABORAL Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL** no puede conocer de la demanda instaurada por **S.A.S.** en contra de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - UGPP**, en virtud de las consideraciones que quedaron plasmadas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Con fundamento en lo dispuesto en el inciso primero del artículo 139 del Código General del Proceso **SE PROVOCA** el **CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIA** entre este Juzgado y el **JUZGADO 2 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MANIZALES.**

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para la decisión del conflicto planteado conforme a lo estipulado en el numeral 2 del artículo 112 de la Ley 270 de 1996

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTHA LUCÍA NARVÁEZ MARÍN**
**JUEZ**

*En estado **No. 094** de esta fecha se notificó la anterior providencia.*
*Manizales, **15 de junio de 2021.***

***ROSSANA RODRIGUEZ PARADA***
***Secretaria***