



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SOGAMOSO**

Sogamoso, veintitrés (23) de septiembre del año dos mil veintiuno (2021)

*Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho*  
*Radicación: 157593333-002-2020-00002-00*  
*Demandante: Outsourcing Oriente Ltda*  
*Demandado: UGPP*

### **1. ASUNTO**

Corresponde al Despacho resolver<sup>1</sup> la demanda de la referencia mediante sentencia de primera instancia.

### **2. PRETENSIONES**

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del CPACA, el Outsourcing Oriente Ltda por intermedio de apoderada solicita se declare la nulidad de los actos administrativos que siguen, expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, en adelante solo UGPP, a saber:

- Liquidación Oficial No. RDO 2018 03919 del 19 de octubre de 2018, expedida por la Subdirección de Determinación de Obligaciones mediante la cual se impuso sanción por envío extemporáneo de información en los periodos 01/01/2011 al 31/12/2013
- Resolución No. RDC 2019-02252 del 30 de octubre de 2019 mediante se resuelve el recurso de reconsideración presentada contra la Liquidación Oficial No. RDO 2018 03919 de 2018, confirmándola.

Como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, pide que se declare que la sociedad demandante, no está obligada a pagar el valor incluido en los actos demandados (*fls. 2 y 3 archivo 01*)

### **3. FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

Los supuestos fácticos que respaldan las pretensiones de la demanda se sintetizan de la siguiente manera (*fls. 3 a 5, archivo 01*)

Relata que el 19 de junio de 2014 la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP, expidió el Requerimiento de Información No. 20146203114891, mediante el cual se solicita a la sociedad Outsourcing Oriente Ltda, el envío de información y documentos para los periodos 01/01/2011 a 31/12/2013, concediendo un término de dos meses y quince días, contados a partir de la fecha de notificación el 27 de junio de 2014.

Dice que con oficio de fecha 11 de septiembre de 2014, la sociedad demandante, dio respuesta al requerimiento, enviando información de los años 2011 a 2013, en carpeta por cada año, en formato excel, dirigido al correo de la accionada: *contactenos@ugpp.gov.co*, radicado No. 20147362798102.

---

<sup>1</sup> Una vez establecida la inexistencia de causales de nulidad que invaliden lo actuado y la estructuración de los presupuestos procesales para ello (Son aquellos requisitos que deben estar presentes en todo proceso, para que al Juez le resulte posible proferir una sentencia de mérito con efectos de cosa juzgada material, sobre las pretensiones y excepciones propuestas. Ellos son: a) demanda en forma; b) competencia; c) capacidad para ser parte; e) capacidad procesal y f) legitimación en la causa).

Expresa que el 24 de marzo de 2015, la sociedad accionante recibió la primera liquidación parcial, en la que la UGPP le informaba que tenía un atraso en el suministro de la información de 194 días, contados a partir del 11 de septiembre de 2014. En respuesta a lo anterior, mediante radicado 20156201152421 del 28 de mayo de 2015, la accionante envía de nuevo la información solicitada, la cual corresponde a balances de prueba y auxiliares de las cuentas contables de los años 2011 a 2013, a través del cual se envió formatos excel en carpetas por años, en medio magnético.

Señala la demandante que le dio respuesta a los requerimientos de información, según los siguientes radicados:

- 201473627998102 del 12 de septiembre de 2014
- 201550050168362 del 5 de junio de 2015
- 201620053841202 del 10 de noviembre de 2016
- 201650053828772 del 11 de noviembre de 2016
- 201720050041452 del 4 de enero de 2017

Indica que el 12 de marzo de 2018, la UGPP profirió **pliego de cargos** No. RPC2018-00251, en el que aduce que la demandante tuvo una demora de **846** días en la entrega de la información el 4 de enero de 2017 fue solicitada desde el 11 de septiembre de 2014, acto que estableció que el Outsourcing Oriente Ltda, completó el envío de la información solicitada.

Expresa que dicho pliego de cargos fue contestado el 15 de junio de 2018 con radicado No. 201850051808632.

Dice que el 19 de octubre de 2018, la UGPP profirió Liquidación Oficial con la Resolución RDO 2018 03919, al considerar que el Outsourcing Oriente Ltda., incurrió en la conducta sancionable, por envío extemporáneo de información e impuso sanción por valor de **\$116.261.550**.

Indica que contra esta última interpuso recurso de reconsideración con radicado 2018500504148922 del 21 de diciembre de 2018, el cual fue resuelto mediante la Resolución RDC 2019-02252 del 30 de octubre de 2019, confirmándola.

#### **4. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

En sentir de la demandante, con la expedición del acto administrativo demandado se violaron las siguientes disposiciones constitucionales y legales:

Constitución Política: Art. 29.

De orden legal: Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, Decreto Reglamentario 3033 de 2013, artículos 638 y 730 del Estatuto Tributario.

A continuación se relacionan los cargos de nulidad formulados, frente a los actos administrativos enjuiciados:

- **5.1.1. Infracción al principio de legalidad**

Expresa que la demandada vulneró el principio de legalidad pues fundamenta la Resolución RDO 2018-03919 del 19 de octubre de 2018, acto demandado, en los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012, acusando que a la UGPP no le era dable investigar antes de dicha fecha.

Considera que la UGPP, conforme al Art. 156 de la ley 1151 de 2007, no le asistía competencia para solicitar información de los periodos 2011 a 2013, sin haber determinado los factores inherentes para la liquidación y cobro de la sanción, por el no suministro de la información, los cuales solo fueron determinados y reglamentados a través del Decreto 3033 de 2013, función reglamentaria que en los procedimientos era necesaria para detallar y desarrollar el contenido de la ley.

- **5.1.2. Vulneración al principio de irretroactividad de la ley**

Indica que la UGPP violentó el principio de irretroactividad de la ley, al solicitar información de los años 2011 y 2012, sin tener en cuenta que la Ley 1607 de 2012, en que se basa la sanción, fue promulgada el 26 de diciembre de 2012.

- **5.1.3. Infracción al artículo 5 del Decreto 3033 de 2013**

Expresa que la UGPP vulneró el artículo 5 del Decreto 3033 de 2013 pues incumplió la obligación legal de hacer liquidaciones parciales por periodos consecutivos no mayores a 180 días, siendo que la primera liquidación parcial se realizó a los 194 días tal como da cuenta el Oficio No. 20156201152421 del 24 de marzo de 2015 y la segunda liquidación parcial se efectuó a los **761** días tal como lo describe el Oficio 201615203046801 del 11 de octubre de 2016.

Considera que más allá de la oportunidad de corregir a tiempo los errores cometidos hasta la fecha y tener conocimiento de los efectos económicos por su incumplimiento, se trata de contemplar la posibilidad de hacer uso del derecho de defensa, toda vez que frente a las imputaciones que derivaran en eventuales condenas o sanciones, el contribuyente tiene una oportunidad para controvertirlas.

Arguye que el no envío de las liquidaciones parciales causa perjuicio económico a la demandante, en el entendido que aumenta considerablemente el valor a la sanción por haber permitido que transcurrieran hasta 761 días para enviar la segunda liquidación parcial y 557 desde la primera, para alcanzar un supuesto retraso de 901 días, como se expresa en el Oficio 20178992489681 del 1 de marzo de 2017 y luego más de 550 días de éste, el 19 de octubre de 2018 profiere la liquidación sanción.

- **5.1.4. Falta de competencia del funcionario para sancionar**

Indica que el funcionario que profirió el acto demandando no es competente, en atención a lo dispuesto en el inciso final del artículo 2 del Decreto 575 de 2013, frente al objeto de la UGPP.

Expresa que la Resolución atacada, cita como fundamento el numeral 10 del artículo 21 del Decreto 575 de 2013, sin embargo, al revisar las funciones de la Subdirección de Determinación de Obligaciones, no tiene como función iniciar acciones sancionatorias, sino que se limita a la determinación de las contribuciones parafiscales de la protección social.

- **5.1.5 y 5.1.6 Violación al Estatuto Tributario**

Bajo los mismos argumentos, expresa que se vulnera el artículo 730 del Estatuto Tributario, por haber sido expedido el acto aquí demandado, por funcionario sin competencia para el efecto, lo que constituye causal de anulación de los actos de liquidación de impuestos y resolución de recursos.

- **5.1.7 Solicitar información innecesaria**

Expresa que la UGPP, desde junio de 2014 a enero de 2017, solicitó información correspondiente a los años 2011 a 2013, sin embargo después de presionar por la entrega de información de estos años, solo tuvo en cuenta el año 2013, conforme a lo señalado en la Resolución RDO 2018-04935 y en el requerimiento para declarar o corregir No. 2018-00626 del 28 de mayo de 2018, sin motivar por qué, solo se escoge ese periodo para fiscalización.

Agrega que en ninguna parte del contenido del acto acusado, demuestra o describe someramente que la información no entregada fue la del 2013, por lo que no se explica por qué pidió información del 2011 y 2012

Indica que a partir de la expedición de la Resolución No. 922 del 6 de julio de 2018, se determina con claridad el tipo y calidad de información que los contribuyentes deben disponer a efectos de la fiscalización por parte de la UGPP, por lo que no entiende cómo, previo a esa reglamentación y exigencia técnica, la accionada no determina, ni fundamenta los presuntos errores o inconsistencias que debía anunciar por lo menos cada 180 días, pues se limitó a expresar groso modo, que la información estaba incompleta, inexacta o inexistente, sin referirse si quiera al alcance de la misma, teniendo como base solo dichas expresiones. Por tal razón, mal pudo haber exigido un tipo preciso de información antes del año 2018, pues tan solo en julio de dicho año, pudo concretar técnicamente el tipo y calidad de información que los contribuyentes debían entregar a la UGPP.

Por otro lado, expresa que conforme al párrafo 2 del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, la UGPP al momento de proferir la Resolución RDO 218-03919 del 19 de octubre de 2018, había perdido la facultad sancionatoria. Lo anterior, teniendo en cuenta que la norma en comento la UGPP contaba con 5 años para desarrollar la actuación administrativa hasta proferir el acto administrativo por medio de la cual se profiriera la sanción por mora en la entrega de la información, los cuales inician a contarse desde la fecha en que debía declarar y no declaró o declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos o se configuró el hecho sancionable.

Aduce que la declaración de septiembre de 2013 caducó el 17 de octubre de 2018, lo que significa que cada mes tiene un vencimiento diferente, por tanto, mal hace la UGPP al sancionar con fundamento en periodos anuales, existiendo la obligación de fundamentar en meses, de ahí que los periodos anteriores a octubre de 2013 habían fenecido.

De igual forma, conforme a lo dispuesto en el artículo 638 del Estatuto Tributario, la UGPP perdió la facultad sancionatoria en el entendido que profirió el pliego de cargos No. RPC 2018-00251 del 12 de marzo de 2018, cuatro años después de haber presentado la última declaración, sin tener en cuenta que el acto administrativo enjuiciado que impone una sanción, cuando es independiente a la declaración, debe emitirse dentro de los **dos** años siguientes a la declaración.

## **5. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales para la Protección Social – UGPP (*fls. 3 a 33, archivo 14*) contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones formuladas por la demandante.

Expresa que la entidad cumple una función social al determinar el adecuado, completo y oportuno pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, en salvaguarda de derechos de terceros a la salud, pensión, riesgos laborales,

logrando el aseguramiento efectivo de los riesgos derivados de la actividad laboral y su garantía de protección a la vejez, recursos que no ingresan al presupuesto nacional, sino que se dirigen directamente a Sistema de Seguridad Social a fin de financiar servicios con calidad en oportunidad a la población más vulnerable.

Dice que la UGPP está facultada para solicitar a los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores del sistema, la información que estime conveniente conforme al artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el Decreto Ley 169 de 2008 y el Decreto 575 de 2013. De igual forma, los numerales 5 a 7 del literal b del artículo 1 del Decreto Ley 169 de 2008, la facultó para solicitar a los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de Protección Social, la presentación de los documentos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social, cuando estén obligados a conservarlos.

Indica que las facultades en mención se concretan en la Ley 1607 de 2012, que establece que la no entrega, entrega incompleta o extemporánea de la información o documentación exigida, son conductas sancionables dentro del marco y términos dispuestos en la ley, en la medida que de la entrega de la información solicitada por la administración de manera completa, dependen las acciones de fiscalización tendientes a verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social.

Manifiesta que la UGPP al imponer la sanción, atendió el principio de legalidad de ésta, para lo cual tuvo en cuenta varios aspectos a saber: el señalamiento de la sanción se hizo directamente por el legislador, es previo al momento la comisión de la conducta sancionable y del acto que determina la imposición de la sanción y, la sanción se determinó no solo previamente, sino también plenamente, es decir que está determinada y no determinable.

Así, la sanción propuesta se encuentra establecida expresamente por el legislador en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 y, la demandante incurrió en la conducta sancionable con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 pues como se dijo en el pliego de cargos, el hecho sancionable se configuró el 12 de septiembre de 2014, fecha en la cual venció el plazo otorgado a la demandante para suministrar la información solicitada en el requerimiento de información, sin que se hubiera cumplido con dicho deber.

Indica que desde la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 las personas a las que les haya solicitado información o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello, eran acreedoras de una sanción de 5 UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.

Señala que dentro de la información solicitada, estaban los *auxiliares de servicios y diversos, detallados por mes y por tercero*, los cuales suministró hasta el 4 de enero de 2017, lo que justifica la imposición de la sanción cuestionada.

Expresa que suministrar parte de la información solicitada, no satisface el requerimiento de la entidad, ni exime al aportante de la sanción establecida en la ley, lo contrario sería incurrir en una falla de interpretación normativa.

Indica que la expedición de las liquidaciones parciales sanción se constituye en una actuación facultativa de la administración, es deber del aportante suministrar información conforme al requerimiento, dentro del plazo otorgado, siendo que el fin último del proceso de fiscalización, no es sancionar, sino recaudar la información necesaria para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de Protección Social dentro de los términos pertinentes.

Por lo tanto, la sanción no se fundamenta en las liquidaciones parciales, sino en el cumplimiento legal de aportar a tiempo la información solicitada.

Expone que las facultades de la UGPP para exigir la información solicitada a sus aportantes, se encuentra consagrada en el Decreto 169 de 2008, por el cual se establecen las funciones de la UGPP y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Dice que en el proceso sancionatorio, objeto de debate, las acciones desplegadas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones para el periodo fiscalizado y su procedimiento, consistieron solamente en solicitar y analizar la información que la empresa aportó al proceso, acciones que encuentran plenamente establecidas en la normativa en mención, las cuales se encontraban vigentes al momento de la solicitud de información.

Argumenta que la UGPP está facultada para solicitar a los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores del sistema, información conveniente conforme al artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el Decreto Ley 169 de 2008 y el Decreto 575 de 2013, no siendo al arbitrio de la demandada. De igual forma, los numerales 5 a 7 del literal b del artículo 1 del Decreto Ley 169 de 2008, facultó a la UGPP para solicitar a los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de Protección Social, la presentación de los documentos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social cuando estén obligados a conservarlos.

Arguye que la aplicación de la sanción tiene su naturaleza en un estricto mandato legal sobre las acciones desplegadas por la UGPP, por lo que debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, de la cual se infiere que las personas obligadas a suministrar información a la UGPP, que no cumplen con dicho deber se harán acreedoras a una sanción de cinco UVT por cada día de retraso en la información solicitada.

Indica que la información solicitada por la UGPP no se exige por mero capricho, sino que tiene una finalidad precisa, de lo contrario cualquier aportante podría asumir una posición reticente en la entrega de la información y así evitar el inicio del proceso de fiscalización, lo que dificultaría a la UGPP el desarrollo de sus funciones las cuales fueron atribuidas directamente por el legislador.

Señala que la obligación del aportante no se limita a suministrar la información, sino a cumplir con las condiciones que la administración recomiende como su completitud, la legibilidad de los datos consignados en ella, como los términos establecidos para tal fin, de ahí que la información entregada parcialmente, de forma disímil a la requerida, ilegible o de forma tardía, obstaculiza el desarrollo de las funciones fiscalizadoras, por lo que en materia tributaria, la legislación es de tal exigencia, que optó por sancionar las conductas que no permitan llevar a cabo de buena manera la fiscalización.

Señala que la parte demandante incurre en un error de interpretación al considerar que la facultad sancionatoria se extingue porque se solicitó información de los años 2011 a 2013, sin precisar cuándo se configuró la conducta que dio inicio al proceso sancionatorio y que resulta de mayor importancia, porque lo que sanciona la ley es la no entrega efectiva de la información solicitada, dentro del plazo perentorio.

Indica que la UGPP emitió requerimiento de información No.20146203114891 del 19 de junio de 2014, mediante el cual la Subdirección de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, solicitó a la demandante allegar en el término de 2 meses

y medio, contados a partir de su notificación, los documentos necesarios para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de la Protección Social para los periodos 1 de enero de 2011 a 31 de diciembre de 2013, notificado el 27 de junio de 2014, -guía No. RN200682959CO de Empresa de Servicios Postales 4-72- por lo que el término para dar respuesta oportuna venció el 11 de septiembre de 2014.

Por lo anterior, si se contabilizan los cinco años que trae a colación el extremo activo, se tiene que el término para iniciar las acciones sancionatorias precluía el 11 de septiembre de 2019, sin embargo la UGPP emitió pliego de cargos No. RPC 2018-0251 del 8 de marzo de 2018 y Resolución sancionatoria No. RDO 2018 03919 del 19 de octubre de 2018, por lo que interrumpió la caducidad del término.

## **6. TRAMITE PROCESAL**

La demanda fue radicada ante la Oficina de Apoyo Judicial siendo asignada por reparto a este Despacho (*archivo 03*). En auto del 3 de febrero de 2020 se admitió la demanda (*archivo 06*)

Mediante proveído del 6 de julio de 2020, se resuelven las excepciones (*archivo 13*) y en auto del 1 de diciembre de 2020 (*archivo 20*), dados los presupuestos señalados en el Decreto Legislativo 806 de 2020, dado que no se requiere la práctica de pruebas adicionales a las aportadas, se decide abstener de fijar fecha para realizar audiencia inicial, se ordena correr traslado a las partes para alegar y al Ministerio Público para que rinda concepto.

## **7. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La parte demandante presentó alegatos de conclusión (*archivo 22*) en los que reiteró los argumentos de la demanda, en relación con la presunta vulneración al principio de legalidad, la falta de competencia para solicitar información de los años 2011 y 2012 y de la dependencia que emite el acto acusado (Sub Dirección de Determinaciones de Obligaciones) , vulneración del debido proceso al no hacer liquidaciones parciales cada 180 días, sino al día 761 y otros 550 profiere la liquidación de la sanción.

Agrega que constituye falta de motivación, el hecho de escoger solo el año 2013 para liquidar la sanción, lo que vulnera el derecho a la defensa, estando incluso caducada la facultad para sancionar

La UGPP no allegó escrito de alegatos de conclusión.

La Agente Delegada del Ministerio Público no emitió concepto.

## **8. PROBLEMA JURÍDICO**

El problema jurídico se contrae a determinar la legalidad de la Liquidación Oficial RDO 2018-03919 del 19 de octubre de 2018, por la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP impuso una sanción pecuniaria a la sociedad demandante Outsourcing Oriente Ltda, y de la Resolución RDC 2019-02252 del 30 de octubre de 2019 que en vía de recurso de reconsideración, confirma la decisión, por la presunta falta de enviar de manera extemporánea la información requerida de los años 2011 a 2013, acto que se basa en la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012 y Decreto 3033 de 2013.

Para resolver el problema jurídico se examina: i) competencia de la entidad demandada al interior de sus dependencias para proferir actos administrativos de carácter sancionatorio; ii) el marco jurídico vigente para el momento en que se profieren los actos acusados iii) Periodo a partir del cual se sustenta fácticamente la sanción impuesta y la retroactividad de la ley en materia sancionatoria.

## 9. MARCO NORMATIVO

La Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012<sup>2</sup>, en su artículo 178 estableció la competencia de la UGPP para adelantar acciones de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social, respecto de omisos e inexactos, sin necesidad de actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

La norma en comento, en su párrafo segundo enseña que:

**“PARÁGRAFO 2o.** La UGPP podrá iniciar las acciones sancionatorias y de determinación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, con la notificación del Requerimiento de Información o del pliego de cargos, dentro de los cinco (5) años siguientes contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró, declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos o se configuró el hecho sancionable. En los casos en que se presente la declaración de manera extemporánea o se corrija la declaración inicialmente presentada, el término de caducidad se contará desde el momento de la presentación de la declaración extemporánea o corregida.”

Por su parte, el artículo 179 *ídem*, modificado por el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, señala que es la UGPP es la entidad competente para imponer las sanciones allí indicadas.

El artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, estipula:

**ARTÍCULO 180. Procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y a la imposición de sanciones por la UGPP.** (Modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014).

*“Previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes, si hay mérito para ello.*

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

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

El Decreto 575 del 22 de marzo de 2013, que modificó la estructura de la UGPP y determina las funciones de sus dependencias, en su artículo 21 enseña:

<sup>2</sup> “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”



**“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.”

El Decreto 3033 del 27 de diciembre de 2013, reglamento los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012 y en su artículo 5 establece:

**“Artículo 5°. Del procedimiento para la liquidación y cobro por no suministro de información.** La sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información, prevista en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, se contabilizará desde el día siguiente a la finalización del término otorgado para dar respuesta al requerimiento de información o pruebas, hasta la fecha en que se entregue la información requerida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

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

## 10. CASO CONCRETO

Estudiadas en conjunto las pruebas susceptibles de valoración que obran en el expediente, en orden cronológico están acreditadas las siguientes circunstancias particulares y relevantes para resolver el asunto puesto a consideración:

Mediante el **Requerimiento de información Radicado 20146203114891 del 19 de junio de 2014**, suscrito por el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales de la UGPP (fs. 5 a 10 archivo 02), anuncia que con el fin de determinar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones del sistema de la protección social, correspondiente al periodo comprendido entre el 01 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2013, en la que se solicitó la siguiente información, a ser entregada dentro del mes y 15 días siguientes, a saber:

*“1. Balances de prueba de los periodos solicitados con las siguientes condiciones:*

- *A máximo nivel auxiliar detallado por tercero*
- *Con corte anual por los periodos que conforman años completos (enero a diciembre) y/o con corte mensual por los periodos que conforman años parciales.*
- *Debe contener las cuentas de balance y de resultados antes de cierre contable.*
- *Certificados por el representante legal y contador público o revisor fiscal si esta obligado a tenerlo.*
- *En medio magnético, formato Excel*

*2. Auxiliares de las cuentas contables relacionadas con la causación y pago de la nómina, con las siguientes condiciones:*

- *Consolidados por año, detallados por mes y por tercero.*
- *Certificados por contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo.*
- *En medio magnético, en formato Excel con la siguiente estructura (...)*

*3. Auxiliares de las cuentas contables de servicios y diversos, con las siguientes condiciones:*

- *Consolidados por año, detallados por mes y por tercero.*
- *Certificados por contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo.*
- *En medio magnético, en formato Excel con la siguiente estructura (...)*

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

- *En medio magnético, en el formulario Excel que se encuentre en la página web: [www.ugpp.gov.co](http://www.ugpp.gov.co). Pestaña Parafiscales, opción Requerimiento de información. Formato Requerimiento Información Nómina Salarios y según el instructivo que hace parte del mismo.*

- Si la periodicidad del pago de la nómina es diferente a mensual (ej: semanal, quincenal), debe estar consolidado por mes.
- Debe incluir todos los conceptos devengados, monetarios y no monetarios.
- Debe incluir tanto los trabajadores activos como los retirados que hayan estado activos en los periodos solicitados.
- Debe incluir todos los centros del costo.
- Certificadas por el representante legal y contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo.

5. Si la empresa tiene software de nómina:

- Reporte anual la parametrización de las cuentas contables asociadas a los conceptos de la nómina, en medio magnético.
- Resumen anual de la nómina, detallado por concepto con su respectivo valor, en medio magnético.

6. Si la empresa tiene vinculados aprendices del SENA, copia de los respectivos contratos de aprendizaje en medio magnético.

7. Si la empresa tiene vinculados pensionados por vejez activos, copia de las respectivas resoluciones de reconocimiento de la pensión en medio magnético.

8. Si la empresa tiene trabajadores extranjeros que no estén cotizando a pensiones en el país, copia del documento de identidad del trabajador y del contrato de trabajo u orden de prestación de servicios y constancia de aportes a pensiones en el país de origen, en medio magnético.

9. Copia de las convenciones, pactos colectivos, acuerdos de desalarización o similares, vigentes en los periodos antes citados, si existieren (\*)

10. Si la empresa tiene contratos suscritos para el suministro de personal, fotocopia del contrato y certificación emitida por la empresa contratista, en la que se indique vigencia y objeto del mismo (\*)

11. Relación de las planillas PILA mediante las cuales se efectuó el pago de aportes, la cual debe ser enviada en medio magnético, en formato Excel con la siguiente estructura:

(...)

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

13. En caso de autorizar la notificación electrónica, formato debidamente diligenciado (la notificación electrónica le permite conocer de forma inmediata las actuaciones llevadas a cabo dentro de la investigación y le ofrece un menor grado de exposición de la información confidencial de la empresa).

(...) El término para la entrega de la información, el cual **no es prorrogable**, es de dos (2) meses y medio (15 días calendario), contados a partir de la notificación del presente requerimiento (...)"

Mediante oficio fecha del **11 de septiembre de 2014**, el representante legal del Outsourcing Ltda. en respuesta al requerimiento de información (fl.13 archivo 02), señala que envía en formato excel las siguientes carpetas, por año:

- Balances años 2011, 2012 y 2013
- Causación y pago Nomina años 2011, 2012 y 2013
- Auxiliares de las cuentas contables años 2011, 2012 y 2013

- *Formato Requerimiento de Información nómina de salarios años 2011, 2012 y 2013.*
- *Relación planillas Pila 2011, 2012 y 2013*

Del envío de la anterior información, se allegó al expediente, imagen de pantalla de envío de correo electrónico del Outsourcing demandante, a la UGPP, pero no resulta legible la fecha del mismo (*fl. 14 archivo 02*), sin embargo, la fecha de recibido se atisba en la imagen de pantalla del acuse de recibido del oficio por la UGPP de fecha 12 y 16 de septiembre de 2014 (*fls. 15 a 17 archivo 02*).

Se expidió por la UGPP, la **Liquidación parcial sanción** por envío de información incompleta, suscrita por el Subdirector de Obligaciones – Dirección de Parafiscales del **24 de marzo de 2015** (*fl.11-12 Archivo 02*), en la que señala que revisados los archivos con fecha de corte del 11 de marzo de 2015, advierte que la información fue remitida de manera parcial, refiriendo en el formato que lo marcado con una equis (x) corresponde a la información faltante es: *“Balances de prueba, auxiliares de cuentas contables (servicios y diversos), copia de los contratos de aprendizaje SENA, resoluciones de reconocimiento de pensión, certificación pensión vinculados extranjeros, copia de convenciones y pactos colectivos o similares, contrato y certificación de nómina tercerizada o contratada, en todos los casos, aplicable a los años 2011, 2013 y 2013”*

Señala que conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, en concordancia con el artículo 5 del Decreto 3033 de 2013, posiblemente se encuentra incurso en la conducta sancionable por no envío de la información requerida, equivalente a 5 UVT por cada día de retraso de la información solicitada desde el 27/06/2014, tasada en **194 días** de retraso desde el vencimiento del plazo otorgado, el 11/09/2014 y sanción de \$26.660.450 (UVT \$137.425). Aduce que la información se entregó oportunamente, pero incompleta, por lo que la sanción se incrementa hasta la fecha en que se entregue en su totalidad y que por ser un acto de trámite, en su contra no procede ningún recurso.

Se encuentra memorial de fecha **28 de mayo de 2015**, con sello de **radicado No. 201550050168362 del 5 de junio de 2015**, suscrito por el representante legal del Outsourcing Oriente LTDA y dirigido a la UGPP (*fl.18 archivo 02*), en el que da respuesta al requerimiento de información del 19 de junio de 2014, *“para dar cumplimiento a la totalidad de información requerida por ustedes”*, al efecto allegó, según se menciona en dicho escrito:

- *Balance de Prueba de los años 2011, 2012 y 2013 a máximo nivel auxiliar detallado por terceros en medio magnético.*
- *Auxiliar cuentas contables (servicios y diversos) en medio magnético.*

*En cuanto a la siguiente información no aplica o no se tiene:*

- *Copia de Contratos de aprendizaje SENA. No se tiene*
- *Resolución de reconocimiento de pensión. NA*
- *Certificación pensión vinculados extranjeros. NA*
- *Copia de convenciones, pactos colectivos o similares. NA*
- *Contrato y certificación de nómina tercerizada y contratada. NA*

Con radicado **201615203046801 del 11 de octubre de 2016** (*fls. 19 a 22 archivo 02*), la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, expidió la **segunda liquidación parcial sanción** por envío de información incompleta del Requerimiento de Información del 19 de junio de 2014, al efecto señala como información faltante: *“Libros auxiliares de las cuentas contables de servicios y diversos para los periodos de fiscalización 2012 y 2013.*

Indica el acto preparatorio que conforme al numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 y el artículo 2.12.1.5. del Título 1, Parte 12, del Decreto 1068 de 2015, indica sanción calculada por **761 días** de retraso, por valor de **\$104.580.425**, advirtiendo que es de carácter informativo, por lo que contra ella no procede ningún recurso y no implica la obligación de realizar el pago, reitera que la sanción aumenta por cada día de mora en el suministro de la información completa.

Mediante radicado **No. 201650053828772 del 11 de noviembre de 2016**, la sociedad requerida se pronuncia frente a lo señalado en la segunda liquidación parcial por la UGPP, explica que la información solicitada, fue entregada y radicada el día 5 de junio de 2016 con radicado No. 201550050168362 en la sede de Montevideo y que la suministrada en medio magnético fue verificada por uno de sus funcionarios al momento de radicarse, confirmando que se encontraba información relacionada con la carta de radicado y que los archivos abrían de forma normal.

Agrega que en la liquidación parcial inicial del 30 de marzo de 2015, se indica que hay una sanción de \$26.660.450 la cual es informativa, lo que se subsana con entrega de información del 5 de junio de 2015, por lo que solicita se revise dicho asunto e indica que entrega de nuevo la información solicitada, esperando quede subsanada la solicitud de información (fls. 23- 25 archivo 02).

Con radicado **201615203833571 del 14 de diciembre de 2016**, el Subdirector de Determinaciones de Obligaciones Dirección de Parafiscales (fls. 26 a 28 archivo 02) señala que las liquidaciones parciales de sanción proferidas por la UGPP son oficios con los que se da a conocer al aportante la cuantificación de la posible sanción a la fecha de expedición de la misma, y lo que se pretende con ellas es dar impulso a la actuación administrativa para lograr que el aportante cumpla su deber legal de enviar información, desde el momento en que se agota el término otorgado en el requerimiento de información hasta antes de la expedición del pliego de cargos.

Indica que el hecho sancionable se configura al vencimiento del plazo para la entrega de la información de acuerdo con el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 y que con la liquidación parcial, no se da inicio al proceso sancionatorio y en el caso bajo estudio, la obtención de información hasta ahora no ha implicado la imposición de sanciones, por no envió de la información en el plazo establecido.

Expresa además que se adelantó la revisión del expediente y se identificó que la información allegada mediante el radicado 201550050168362 del 5 de junio de 2016, particularmente la contenida en el archivo denominado “3. SERVICIOS Y DIVERSOS”, para el año 2011 no se evidencia ningún registro y para los años 2012 y 2013, solo se reflejan registros para el mes de diciembre por lo que el expediente continúa presentando la siguiente información faltante:

*“Auxiliares de las cuentas contables de servicios y diversos para los años 2011 (meses de enero a diciembre), 2012 (meses de enero a noviembre) y 2013 (meses de enero a noviembre), con las siguientes condiciones:*

- *Consolidados por año, detallados por mes y por tercero.*
- *Certificados por contador público o revisor fiscal si está obligado a tenerlo.*
- *En medio magnético, en formato Excel con la siguiente estructura (...)*

Mediante memorial de fecha **4 de enero de 2017**, (radicado el 5 de enero de 2017 - fl.29 del archivo 01) el representante legal de la sociedad demandante, responde al oficio emitido por la UGPP recibido el 19 de diciembre de 2016: *“para dar cumplimiento en la totalidad de información requerida por ustedes”*

(fl.30 archivo 02 y archivo 201615203833571 YG150790817CO carpeta "EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO"), así:

*Adjunto información en formatos Excel en carpetas por años en medio magnético.*

- *Auxiliar cuentas contables (servicios y Diversos) en medio magnético años 2012 y 2013.*
- *Certificación firmada por Contador*

*En cuanto a la siguiente información, no aplica o no se tiene:*

- *Auxiliar cuentas contables (servicios y Diversos) en medio magnético año 2011; para este año no hubo gastos registrados en las cuentas de servicios y diversos.*

Ahora, se observa el memorial radicado **21715200171241** del **23 de enero de 2017** (fls.31-32 archivo 02), el Subdirector de Determinaciones de Obligaciones Dirección de Parafiscales de la UGPP, de cuyo contenido se establece que se pronuncia en igual forma que en oficio 201615203833571 del 14 de diciembre de 2016.

En Oficio con radicado UGPP No. 20178992489681 del 1 de marzo de 2017, dirigido al Outsourcing Oriente LTDA con Asunto: "*Beneficio de reducción de sanción por no envío de información*" (fls. 33 a 36 archivo 02), señala al Outsourcing una rebaja del 80% del monto de las sanciones con base en el Art. 319 de la Ley 1819 de 2016, refiriendo concretamente a que la información solicitada debe tener todos los atributos indicados en el requerimiento No. 20146203114891 del 19/06/2014.

Al respecto, el Outsourcing Oriente LTDA en Oficio con radicado **20172005080662 del 16 de marzo de 2017**, dice adjuntar información correspondiente al año 2013, en formatos Excel (fls. 37 y 38 archivo), así:

- *Auxiliar cuentas contables (510595-6145950551 y 6145950595) año 2013.*
- *En lo que respecta al ítem de (Auxiliares Servicios y Diversos 2013) y que relacionan como "Estado información" con una X, hacemos claridad que esta información ya fue suministrada el 04 de enero de 2017 y ya que el oficio no hace ninguna solicitud específica sobre este tema, damos por entendido que no tiene ningún problema; sin embargo adjuntamos a este oficio el archivo correspondiente al 2013."*

Luego de la entrega de información requerida, la UGPP emite Pliego de Cargos No. RPC-2018-00251 del 8 de marzo de 2018 (fls. 40 a 42 archivo 02), en el acápite denominado "**2. HECHO SANCIONABLE Y SANCIÓN PROPUESTA**" señala que el no suministró de la información solicitada por la UGPP dentro del plazo, configura el presunto hecho sancionable por parte del aportante conforme al numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 y propone la sanción en 848 días de retraso con fecha de entrega de la información 04/01/2017 solicitada en requerimiento 20146203114891 desde el 27/06/2014, tasados por 5 UVT (137.425), que equivalen a sanción de **\$116.261.550**

En **respuesta al Pliego de Cargos**, el Outsourcing Oriente Ltda con radicados 201850051808632 del 15 de junio de 2018 y de envío 201820051823482 del 16 de junio de 2018 (fls. 42 a 53 archivo 02), señala que han transcurrido casi 4 años desde que ocurrieron los hechos narrados en el escrito de descargos y que está demostrado que el término otorgado para responder el requerimiento de información, fue injusto e inapropiado, pues dejaba a las sociedades aportantes en estado de indefensión, al tener que obtener, organizar y presentar ante la UGPP una información extensa, que para el caso del Outsourcing Oriente Ltda. abarcó tres ejercicios fiscales, por lo que solicita se revoque la sanción contenida en el Pliego de Cargos y se acepte la validez y procedencia de los argumentos esgrimidos.

## **DEL ACTO DEMANDADO**

Mediante la **Resolución RDO-2018-03919 del 19 de octubre de 2018**, “*Por medio del cual se profiere resolución sancionatoria por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido para ello.*” (fls. 54 a 64 y 98 archivo 02) y en la que se pronuncia frente a los argumentos expuestos por la sociedad aquí demandante frente al Pliego de Cargos.

Así, “*Sobre la entrega en tiempo de la información requerida y buena fe*” señaló que el aportante hizo entrega de balance de prueba, nómina de salarios, auxiliares de causación y pago de nómina, auxiliares de servicios y diversos (acumulados hasta diciembre), resumen de nómina, parametrización de nómina, relación de planillas PILA, indicando que hasta el 4 de enero de 2017, entrega los auxiliares de servicios y diversos, de forma detallada por mes y por tercero.

Asevera que con lo allegado el 16 de junio de 2018, se anexo un archivo denominado “*AUXILIARES DE SERVICIOS Y DIVERSOS 2013*” información que se comparó con el expediente, comprobándose que la misma no reposa, pues debe tenerse en cuenta que los archivos que hacen parte del expediente para esas fechas están acumulados y no detallados por mes y por tercero.

“*Sobre la demora en la entrega de la información*”, indica que la actuación adelantada por la UGPP se rige por el principio de legalidad, por lo que la sanción propuesta se encuentra señalada taxativamente en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, que el aportante incurrió en la conducta sancionable con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha norma, en el entendido que el hecho sancionable se configuró el 12 de septiembre de 2014, fecha en la que venció el plazo para suministrar la información solicitada en el requerimiento de información.

Frente a la indicación que la norma sanciona la demora en la entrega de la información, pero no, la entrega incompleta de la misma, el acto demandado explica que no es necesario ir más allá de lo expresado en la norma aplicable, numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 que señala que serán sancionadas “*las personas y entidades a las que esta entidad les haya solicitado informaciones y/o pruebas, que no suministren dentro del plazo establecido para ello*”

Entiende la demandada que el suministro de la información solicitada, no satisface el requerimiento de la entidad, ni exime al aportante de la sanción establecida en la norma en comento, lo contrario, sería incurrir en una falla de interpretación normativa.

“*Sobre los principios de proporcionalidad y Lesividad*”, señala que aunque la sanción es objetiva, el legislador contempló la proporcionalidad de la misma, pues si bien todo aquel que incurra en la conducta establecida en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, se hace acreedor de una sanción de 5 UVT por cada día de retraso, no es menos cierto que no todos los aportantes pagan el mismo valor de la sanción, pues la proporcionalidad se aplica de acuerdo al tiempo de retraso en que haya incurrido el aportante, porque no se propone el mismo valor al que deja de suministrar la información por un día al que deja de presentarla por 846 días.

Frente al principio de **Lesividad** aclara que el proceso de fiscalización para verificar la completa, adecuada y oportuna liquidación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social, implica que sea adelantado dentro de la oportunidad legal, por lo tanto, es necesario que la información sea suministrada en las condiciones establecidas en el Requerimiento de Información, con el fin de adelantar procesos investigativos efectivos, ágiles y asertivos.

### **Cálculo de la sanción impuesta**

El acto acusado, refiere y cita que el pliego de cargos fue proferido con fundamento en la Ley 1607 de 2012, indicando que es la norma vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos sancionables, dado que el plazo para rendir la información venció el 11 de septiembre de 09 de 2014, la cual fue solicitada con el requerimiento 20146203114891 del 27/06/2014, empero aclara que la resolución sanción se profiere en vigencia de la Ley 1819 de 2016, la cual modificó las bases y las tarifas de la sanción, por no suministrar la información solicitada dentro del plazo establecido, refiere estaría calculada en 15.000 UVT (\$137.425) equivalente a la \$412.275.000, lo que resulta desfavorable para el aportante, por lo que la sanción se impone con base en la primera ley referida.

Artículo 179 Ley 1607 de 2012			Artículo 314 Ley 1819 de 2016		
Días de retraso en el suministro de la información	Valor 5 UVT	Sanción calculada	Número de meses o fracción de mes en mora	Número de UVT a pagar	Sanción calculada
846	\$137.425	116.261.550	28	15.000	\$412.275.000

Bajo los anteriores argumentos, la UGPP impuso sanción al Outsourcing Oriente Ltda por la causal de no suministrar la información requerida dentro del plazo establecido para ello, en la suma de \$116.261.550. Decisión que fue objeto de recurso de reconsideración interpuesto por la sociedad sancionada, radicado 2018500504148922 del 21 de diciembre de 2018 (fls.66 a 74 archivo 02), el cual fue resuelto por el Director de Parafiscales de la UGPP, mediante Resolución No. RDC-2019-02252 del 30 de octubre de 2019, confirmando (fls. 75 a 97 y 99 archivo 02).

Como argumentos de discusión frente al acto demandado, señala el extremo accionante, que la Resolución RDO 2018-03919 del 19 de octubre de 2018 impuso sanción a la demandante, empero señala que está viciado, por lo cual, se recapitula de forma separada los cargos de anulación propuestos por activa.

- **Primer cargo: 5.1.1. Infracción al principio de legalidad**

Frente al primer cargo, el Despacho encuentra que mediante la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, se expidieron normas en materia tributaria y en su artículo 178 coloca en cabeza de la UGPP las acciones de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social, respecto de los omisos e inexactos, sin que haya necesidad de actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras. De igual forma, la norma faculta a la UGPP para iniciar las acciones sancionatorias y de determinación de las contribuciones parafiscales de la protección social, para tal efecto, hará la notificación del requerimiento de información o del pliego de cargos dentro de los cinco años siguientes contados a de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró, declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos **o se configuró el hecho sancionable.**

En el artículo 179 de la norma en comentario se señala que la UGPP es la entidad competente para imponer las sanciones que allí enlista, entre estas, en el numeral 3 señala que las personas y/o entidades que estén obligadas a suministrar información a la UGPP o aquellas a las que dicha entidad les solicite información y **“no la suministren dentro del plazo establecido para ello”** son acreedoras a una sanción de 5 UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.



Del mismo modo, en el artículo 198 de la ley 1607 de 2012, frente a su vigencia expresa “*La presente ley rige a partir de su promulgación*”, que conforme se denota del contenido de la misma ley, corresponde al 26 de diciembre de 2012.

El extremo demandante indica que los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012, como fundamento para expedir el acto administrativo demandado, fue reglamentada con la expedición del Decreto 3033 del 27 de diciembre de 2013, por lo que considera que la norma legal, no era aplicable.

El Consejo de Estado en sentencia de 2011<sup>3</sup> explicó:

*“(…) la potestad reglamentaria, a diferencia de la función legislativa (consistente en hacer y derogar las leyes), se orienta a complementar la ley con las reglas que sean estrictamente necesarias para su eficaz ejecución y no admite la interpretación de sus contenidos, ni de su modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene”.*

*(…) En este sentido el Consejo de Estado, Sección Tercera, ha señalado que el reglamento, como expresión de la potestad reglamentaria del Ejecutivo, es un acto administrativo de carácter general que constituye una norma de inferior categoría y complementaria de la ley. La sumisión jerárquica del reglamento a la ley en la escala normativa (principio de jerarquía normativa piramidal) es indiscutible y absoluta, toda vez que se produce en los ámbitos y espacios que la ley le deja y respecto de aquello que resulte necesario para su cumplida ejecución, sin que pueda el reglamento suprimir los efectos de los preceptos constitucionales o legales ni contradecirlos*

En relación con la potestad reglamentaria el alto Tribunal en lo Contencioso, ha señalado que sus límites se presentan en cada caso particular por la necesidad de que la ley sea debidamente cumplida, razón por la que, si ella suministra los elementos indispensables para su cumplimiento, nada hay que agregarle y por lo tanto, no será necesario su ejercicio, pero si faltan detalles necesarios para su debida aplicación, hay lugar a proveer la regulación necesaria para su cumplimiento a través del ejercicio de la potestad reglamentaria<sup>4</sup>.

Acorde con lo hasta aquí expuesto, es claro el carácter complementario que tienen los decretos reglamentarios frente a la ley.

En el caso bajo examen, los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 entraron en vigencia desde el momento en que se publicó en diciembre de 2012, por lo que el decreto que lo reglamenta, tiene el carácter meramente complementario y regulatorio frente a la aplicación de la ley, máxime cuando, ni de lo establecido en el contenido de la misma norma, ni en ningún otra, se establece esa condición.

Así las cosas, frente al primer cargo de anulación formulado, considera el Despacho que no le asiste razón al demandante, al decir que la Ley 1607 de 2012 se puede aplicar solo a partir de la expedición del Decreto Reglamentario 3033 el 27 de diciembre de 2013, dado que la primera es una norma con rango de ley, por tanto superior de forma autónoma, que previó y autorizó la facultad de sancionar, incluso determinó la tasación y las conductas sancionables, por lo que se deshecha que el decreto citado no es indispensable para dar vigencia a la ley, dado que se limita a reglamentarla, siendo el decreto una norma inferior rango y en ese sentido **el cargo no prospera** bajo los argumentos de la demanda, sin perjuicio de lo que sigue.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P. Alfonso Vargas Rincón. Rad. 11001-03-24-000-2007-00242-00 (1687-07) del 6 de abril de 2011.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil M.P. Augusto Hernández Becerra. Rad. 11001-03-06-000-2013-00193-00 del 18 de junio de 2014.

- **Segundo cargo: 5.1.2. Vulneración al principio de irretroactividad de la ley**

En segundo lugar, el demandante señala que con el actuar de la UGPP se presenta una vulneración al principio de irretroactividad de la ley. En relación con los efectos de la ley en el tiempo, se comparte que la regla general sobre los efectos de las normas en el tiempo, máxime si tiene naturaleza se aplica en ejercicio de la potestad sancionatoria del estado, entendida como el fenómeno según el cual, la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia<sup>5</sup>.

Así la necesidad de determinar la ley que debe regir un asunto se presenta cuando el hecho nace bajo la ley anterior, pero sus efectos o consecuencias se dan bajo la nueva o cuando se presenta un hecho jurídico bajo la ley antigua pero la nueva ley señala nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos. Al respecto señaló la Corte Constitucional:

*“La fórmula general que emana del artículo 58 de la Constitución para solucionar los anteriores conflictos, como se dijo, es la irretroactividad de la ley, pues ella garantiza que se respeten los derechos legítimamente adquiridos bajo la ley anterior, sin perjuicio de que se afecten las meras expectativas de derecho. No obstante, la misma Carta fundamental en el mencionado artículo, autoriza expresamente la retroactividad de las leyes penales benignas al reo, o de aquellas que comprometen el interés público o social. Ahora bien, cuando se trata de situaciones jurídicas en curso, que no han generado situaciones consolidadas ni derechos adquiridos en el momento de entrar en vigencia la nueva ley, ésta entra a regular dicha situación en el estado en que esté, sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo la ley antigua”<sup>6</sup>.*

Valga decir, que el fundamento de la sanción lo constituye el Art. 178 y 179 de la ley 1607, norma vigente desde el 26 de diciembre de 2012 y en el presente caso, en atención a la fecha del requerimiento de información (19 de junio de 2014) y las dos liquidaciones parciales efectuadas por la entidad (24 de marzo de 2015 y 11 de octubre de 2016), le era aplicable esta ley, por lo que el acto acusado, no vulnera el principio de irretroactividad de la ley, por lo que **el cargo no prospera**, sin perjuicio de los argumentos que se analizan en relación con los demás cargos formulados

- **Tercer cargo: 5.1.3. Infracción al artículo 5 del Decreto 3033 de 2013**

En tercer lugar, se señalan cargos de violación del Decreto 3033 expedido el 27 de diciembre de 2013, que reglamenta los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012 y en su artículo 5 establece las condiciones en que se dará aplicación a la sanción establecida en el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 e indica que la misma se contabilizara a partir del día siguiente a la finalización del término otorgado para dar respuesta al requerimiento de información o pruebas, hasta la fecha en que sea entregada la información solicitada.

En relación con la obligación de la UGPP de realizar liquidaciones parciales cada 180 días, el término se inicia a contabilizar desde el día siguiente al vencimiento del plazo otorgado para dar respuesta al requerimiento de información hasta la fecha que se entregue la información a la UGPP. Sin embargo, la norma impone a la UGPP a realizar liquidaciones parciales por periodos consecutivos no mayores a 180 días hasta la entrega de la información, sin que dicho plazo pueda superar el término de caducidad dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia, C – 619 de 2001

<sup>6</sup> *Idem*

De la norma en mención se establece que existe una obligación por parte del contribuyente de entregar la información en el tiempo estipulado para tal efecto, siendo un deber legal de la UGPP, durante el tiempo que no se dé cumplimiento a lo ordenado, realice liquidaciones parciales de sanción no mayores a 180 días.

Valga destacar que siendo el Artículo 5 del Decreto 3033 de 2013 contiene reglas de procedimiento, las cuales aplican a la actuación iniciada con el **requerimiento Radicado 20146203114891 del 19 de junio de 2014**, suscrito por el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales de la UGPP (*ffs 5 a 10 archivo 02*), con el fin de determinar la adecuada **completa** y oportuna liquidación y pago de las contribuciones del sistema de la protección social correspondiente para el interregno de tiempo del 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2013, solicitó cierta información, por lo que es inobjetable que la entidad accionada debió realizar las referidas liquidaciones parciales por periodos consecutivos no mayores a 180 días, hasta la entrega completa de la información

En este caso, ese deber legal no fue cumplido por la UGPP desde el vencimiento del plazo el 11 de septiembre de 2014, hasta la expedición del pliego de cargos el 8 de marzo de 2018, dado que elabora únicamente dos liquidaciones parciales, la primera el 24 de marzo de 2015, en la que menciona 194 días de retardo y liquida una probable sanción tasada en 5 UVT por cada día de mora, lo que deviene en que no se cumple con la finalidad del procedimiento, que no es otro que persuadir la entrega oportuna y completa de la información.

La segunda liquidación parcial de la propuesta de sanción se realiza el 11 de octubre de 2016, es decir transcurridos veinticinco meses, desde el vencimiento del plazo otorgado para rendir la información, lo que es lo mismo pasados 557 días desde la elaboración de la primera liquidación parcial, interregno ampliamente superado conforma a la norma, lo cual es inadmisibles para la administración demandada, puesto que no puede trasladar al aportante, su inactividad en el cumplimiento de sus deberes persuasivos e informativos al aportante, dado que en este caso no se sanciona por la omisión plena en rendir la información, sino porque la entregada, se realiza de forma incompleta, aspecto que se analiza en capítulo separado.

En suma, demostrado que las liquidaciones parciales emitidas por la UGPP superan el término de 180 días que establece el Art. 5 del Decreto 3030 de 2013 la norma, mal pudiera trasladarse dicho retardo al aportante, que tuvo que esperar cuatro años para que la UGPP le indicara de forma clara, que el supuesto faltante de información, no obedece a información completa del año 2013, sino que la suministrada no fue entregada de forma discriminada por cada mes.

El artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 (modificada por el Art. 50 de la ley 1739 de 2014), estipula el procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y a la imposición de sanciones por la UGPP, norma que señala que previo a la expedición (...) o de la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o expedir un pliego de cargos, el cual en este caso, fue emitido el 18 de marzo de 2018, empero, desconociendo desde el 11 de septiembre de 2014 (fecha de vencimiento del plazo para rendir la información requerida), la UGPP omitió su deber legal de elaborar liquidaciones parciales cada 180 días y no su arbitrio o discrecionalidad como sostiene la contestación de demanda, al decir que es facultativa de la entidad, puesto que no tiene carácter informativo, sino que corresponde a una orden imperativa de carácter legal.

Si bien, no es factible imputar responsabilidad a la UGPP por el no envío de la información solicitada al Outsourcing Ltda, por el hecho de no realizar las liquidaciones parciales de la sanción cada 180 días, sin embargo, el acto acusado está **viciado de nulidad**, en la medida que en su expedición no se cumplen las normas en que dice fundarse, es decir que no se cumple de forma integral el artículo 5 del decreto 3033 de 2013 que cita como fundamento para sancionar, puesto que lo aplica de forma parcializada, por lo que se cristaliza el vicio formulado, con la virtud de anular el acto acusado.

Cabe destacar, que bajo el principio de legalidad en desarrollo de un proceso sancionatorio, la tipicidad de la conducta es fundamental, para que la autoridad pueda imponer una sanción, en este caso, en criterio del Despacho, la UGPP impone la sanción, desconociendo normas en que debía fundarse, dado que pese al desgaste en que incurrió el aportante, aquí demandante, en el recaudo y presentación de la información de las vigencias 2011, 2012 y 2013, los requerimientos previos no dieron claridad sobre el faltante de información al que alude el acto administrativo demandado.

Está probado que la sociedad demandante, desde el 11 de septiembre de 2014 rindió la información requerida por la UGPP, solo que en relación con los **auxiliares de cuentas contables de servicios y diversos** del año **2013** (conducta sancionada), se presentaron de forma acumulada al mes de diciembre de 2013, sin embargo, desconoce que los dos requerimientos previos, además de ser extemporáneos e insuficientes, no hacen referencia a que la información presentada debió suministrarse de forma discriminada, sino que se acusa que se trata de información faltante, lo cual no corresponde a la realidad procesal.

En efecto, la **Liquidación parcial sanción** señala que su causa es el envío de información incompleta, suscrita por el Subdirector de Obligaciones – Dirección de Parafiscales del **24 de marzo de 2015** (fl. 11-12 Archivo 02), señala que la información fue remitida de manera parcial, refiriendo en el formato que lo marcado con una equis (x) corresponde a la información faltante, pero de ninguna manera señala que la información debía presentarse de forma discriminada mes a mes y por tercero, ni tampoco señala que no se pueda presentar de forma anualizada.

Tampoco lo hace la segunda liquidación parcial de la sanción **201615203046801** del **11 de octubre de 2016** (fls. 19 a 22 archivo 02), emanada de la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, que además de ser absolutamente extemporánea, señala que la información fue enviada incompleta, refiriendo que la faltante corresponde a los *Libros auxiliares de las cuentas contables de servicios y diversos* para los periodos de fiscalización 2012 y 2013, sin referir que la forma en que debía presentarse es mes a mes, como en el acto enjuiciado se reprocha.

Dicho acto preparatorio, emitido dentro de la actuación administrativa adelanta, se fundamenta además del numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 y el artículo 2.12.1.5. del Título 1, Parte 12, inexplicablemente en el **Decreto 1068 de 2015**, para calcular una sanción por **761 días** de retraso, norma que no es aplicable por falta de vigencia para el momento que se pide la información, a partir del cual se emiten esas liquidaciones parciales de sanción, lo cual no es admisible para este Despacho. Tampoco comparte que en la liquidación parcial, se señale que es carácter informativo, porque precisamente lo que no hace es señalar de manera concreta, cual es la información faltante, acto que además señala que en caso que se haya presentado, se omite dicho requerimiento y a renglón seguido reitera que la sanción aumenta por cada día de mora en el suministro de la información

completa, pero de manera alguna, determina cual es la información faltante, para que se configure el hecho sancionable a que alude el acto demandado.

Si bien el radicado 201615203833571 del 14 de diciembre de 2016, (fls. 26 a 28 archivo 02) señaló que revisó el expediente e identificó que la información allegada mediante el radicado 201550050168362 del 5 de junio de 2016, indica que el archivo denominado “3. SERVICIOS Y DIVERSOS”, para el año 2011 no se evidencia ningún registro y para los años 2012 y 2013, solo se reflejan registros para el mes de diciembre, lo que ratifica que la información estuvo disponible, solo que no se encontró discriminada, por lo que no se tipifica la conducta que el acto enjuiciado sanciona a la sociedad demandante.

En suma, el acto sancionatorio demandado, construido a partir del pliego de cargos formulado, cuyo insumo deviene de las referidas liquidaciones parciales de la sanción, reprocha que esa información no se presenta de forma discriminada mes a mes desde enero a diciembre de 2013, pero desconoce que la información de los libros auxiliares contables de servicios requerida, si fue rendida dentro del plazo otorgado, pese a que no se hace de forma discriminada por el aportante, sino acumulada a diciembre de 2013, por lo que se desdibuja el fundamento normativo y fáctico, por el cual la UGPP impone una sanción.

No se desconoce que la tesis de la UGPP señalada en el acto acusado y se itera en la defensa en este proceso, se centra en indicar que la información rendida, no se presenta de forma discriminada mes a mes, tal como se pidió en el requerimiento inicial, sin embargo desde el punto de vista sancionatorio, bajo el entendido que se trata de tipos disciplinables en blanco, la norma no autoriza al operador jurídico (UGPP) para que asimile vocablos desde el punto de vista sancionatorio, para luego afirmar que fue la información fue presentada de forma **incompleta**, como señala el acto acusado, dado que en realidad, la información rendida respecto de la vigencia 2013, como se pidió, no se presenta de forma discriminada mes a mes en los auxiliares contables de servicios, como si lo hace expresamente el requerimiento expedido el 4 de enero de 2017.

Es decir que en criterio del Juzgado, la información solicitada al aportante, estuvo disponible y completa desde el inicio del requerimiento, solo que se presentó de forma consolidada al mes de diciembre de 2013 y no mes a mes, como reprocha el acto acusado, sin explicar por qué de esa forma, se obstaculizaría la función de fiscalización, ni tampoco señalar de forma concreta en las liquidaciones parciales, que el defecto de la información, fue consolidarla.

Al respecto, no se puede obviar que en el expediente reposa Requerimiento para declarar y/o corregir **No RDC-2018-00626 del 28 de mayo de 2018** (carpeta “REQUERIMIENTO PARA DECLARAR Y CORREGIR” carpeta “EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO” expediente digital), el Subdirector de Integración del Sistema de Aportes (e) en ejercicio de las funciones de Subdirector de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales de la UGPP, como resultado del proceso de fiscalización efectuada a la vigencia fiscal **2013**, exhortando a revisar y pagar los aportes de las vigencias 2011 y 2012, es decir obviando su primer requerimiento de 2014 y desechando las liquidaciones parciales y extemporáneas de una sanción por ese mismo hecho sancionable; al respecto valga aclarar que esa actuación de fiscalización se genera como producto de la información allegada por la sociedad demandante del ejercicio fiscal 2013, empero no corresponde al objeto de esta litis, que recae en el juicio de nulidad frente al requerimiento de información solicitada en 19 de junio de 2014, empero propone declarar, modificar y pagar la suma de \$142.973.767, más sanción del 35% por valor de \$50.021.393

Por ello frente a la Resolución No. 922 del 6 de julio de 2018, se establece que la UGPP la expide con el objeto de fijar el contenido y características técnicas que debe cumplir la información por ella solicitada, conforme a lo dispuesto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, la cual entró en vigencia el 6 de julio de 2018, es decir con posterioridad a que se expidiera el requerimiento de información solicitado por la UGPP que data del 19 de junio de 2014, por lo que no se puede aplicar a esa actuación, al menos no para sancionar, porque en ese caso se falta al principio de legalidad de la pena (sanción) y de irretroactividad de la ley punitiva.

- **Cuarto cargo: 5.1.4. Falta de competencia del funcionario para sancionar**

En relación con la falta de competencia del Subdirector de determinación de obligaciones de la UGPP para imponer la sanción impuesta, al observar la Resolución No. RDO-2018-03919 del 19 de octubre de 2018, se alude al Decreto 575 de 2013, mediante el cual se modifica la estructura de la UGPP y se determina las funciones de sus dependencias, entre las que se encuentra la Dirección de parafiscales – artículo 19- la que se encarga, como su nombre lo indica, de todo lo relacionado con el temas de contribuciones parafiscales, en algunos casos, en coordinación con otras dependencias.

Ahora, el artículo 21 ídem establece las funciones de la Subdirección de Determinación de Obligaciones, la cual hace parte de la Dirección de Parafiscales de la UGPP, y en su numeral 10 alude como tal la de proferir requerimientos, liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de obligaciones de acuerdo con la ley. A su vez, en el numeral 15 de la norma en mención, señala que ha dicha subdirección le corresponde las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

De igual forma, la Resolución No. RDO-2018-03919 de 2018 alude al artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, que modificó el artículo 189 de la Ley 1607 de 2012 y en el cual se establece el procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social, así como la imposición de sanciones por la UGPP.

Al efecto estipula la norma que la UGPP previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción debe enviar el requerimiento para declarar o el pliego de cargos, a los que el aportante debe dar respuesta dentro de los tres meses siguientes a su notificación. Señala que de no aceptarse por el aportante la propuesta efectuada por la UGPP, ésta procede a proferir la respectiva liquidación oficial o la resolución sanción, dentro de los seis meses siguientes, según corresponda, actos sobre los cuales procede e recurso de reconsideración dentro de los dos meses siguientes a su notificación, sobre los cuales la UGPP debe proferir decisión y notificarla dentro del año siguiente a su interposición. Aclara la norma que las sanciones por omisión e inexactitud previstas en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 no son aplicables a los aportantes que declaren o corrijan sus autoliquidaciones con anterioridad a la notificación del requerimiento de información que efectúe la UGPP.

Conforme a la hasta aquí expuesto, se establece que en materia sancionatoria, la normativa en mención la determina de manera general en la UGPP como tal, sin que para tal efecto se atribuya dicha función a una dependencia o funcionario en concreto. Así pues, se entiende que en el presente caso, al no existir un funcionario encargado de manera específica de una función sancionatoria y que conforme a lo señalado en el numeral 15 del artículo 21 del Decreto 575 de 2013, a la subdirección le Dirección de parafiscales le corresponde además de las funciones señaladas de

manera taxativa, las que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia, teniendo en cuenta que la sanción que dio lugar al acto administrativo demandado se relaciona a un asunto en materia de contribuciones parafiscales, se puede establecer la competencia del subdirector de dicha dependencia para expedir el acto de sanción, sin que se encuentre normativa en contrario.

Sumado a lo ya señalado se debe tener en cuenta que la parte accionante como argumento al cargo señalado se limita a manifestar que la Resolución No. RDO-2018-03919 del 19 de octubre de 2018, fue expedido por funcionario competente, sin señalar quien sería entonces el competente para tal efecto, con determinación de la norma que establezca algo concreto y diferente frente al tema.

Al respecto señala la parte accionante que conforme al inciso final del artículo 2 del Decreto 0575 de 2013, la UGPP no tiene facultades sancionatorias. De igual forma alude al artículo 730 del Estatuto Tributario, el cual establece como causales de nulidad de los actos de liquidación de impuestos y resolución de recursos, cuando se practiquen por funcionario incompetente –numeral 1-

Lo anterior se desvirtúa por un lado en el entendido que conforme a lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, la UGPP tiene facultades sancionatorias en los términos ya expuestos, por el otro se establece que lo dispuesto en el artículo 730 del ET aplica a actos en los que se liquidan impuestos y resolución de recursos, actos entre los cuales no se encuentran las resoluciones que establezcan sanciones, como es el caso puesto en conocimiento de este Juzgado. Aunado a lo anterior, no se demuestra que el acto aquí demandado –Resolución No. RDO-2018-03919 de 2018-, hubiere sido expedido por funcionario sin competencia para tal efecto, de suerte que el cargo no prospera.

- **Quinto y sexto cargo: 5.1.5 y 5.1.6 Violación al Art. 730 del Estatuto Tributario**

El cargo formulado, se centra en que es causal de nulidad de los actos cuando se expide funcionario incompetente, aunque no se presenta argumentación adicional, por lo que éste se resuelve de forma desfavorable, iterando la tesis y las razones expuestas para atender el cuarto cargo, analizado en precedencia.

- **Séptimo cargo: 5.1.7 Solicitar información innecesaria**

En el caso bajo estudio, con el objeto de señalar las circunstancias temporales en las que se presenta la situación fáctica y jurídica expuesta por el demandante, es del caso comenzar por señalar que la sanción que le fue impuesta en el acto aquí demandado, se genera bajo el argumento que la sociedad Outsourcing Ltda, no envió de manera oportuna, es decir antes del 11 de septiembre de 2014, la información requerida por la UGPP.

En este caso, el objeto de discusión por la sociedad demandante, es que la UGPP solicitó información para los años 2011 y 2012, es decir, respecto de periodos anteriores a que entrara en vigencia la Ley 1607 de 2012, sin embargo, el acto acusado de nulidad, excluyó del ejercicio fiscal, tales vigencias, señalando que la sanción se impone por la omisión en suministrar la información correspondiente al año 2013, empero se itera, que el echo sancionable no se configura como entrega de información incompleta, sino que los archivos que hacen parte del expediente para ese año 2013, con relación a los *auxiliares contables de servicios*, estaban acumulados y no detallados mes por mes y por tercero, lo cual no corresponde a una conducta evasiva, ilegítima, para obstaculizar las funciones de la UGPP.

Si bien es cierto la información solicitada corresponde a los años 2011 a 2013, caso en el cual el hecho generador de la sanción para la UGPP es la demora de la demandante en la entrega de la información solicitada, incluida el ejercicio fiscal de la vigencia 2013, bajo la forma o formalidad solicitada (mes a mes), reprochando que no admite dicha información de forma consolidada, por lo que se configura la causal de nulidad invocada, en la medida que la sanción se impuso con ausencia de tipicidad o errónea adecuación de la conducta al tipo (conducta sancionable)

### ***Prescripción de la facultad sancionatoria***

De contera, frente a la pérdida de la facultad sancionatoria de la UGPP, la cual sustenta en lo señalado en el parágrafo 2 del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, así como el artículo 638 del Estatuto Tributario, el Consejo de Estado<sup>7</sup>, en un caso similar –no igual- al que se encuentra bajo estudio señala:

*“En relación con la «prescripción de la facultad sancionatoria», el artículo 638 del Estatuto Tributario, dispone:*

*«Art. 638. Prescripción de la facultad para imponer sanciones. Cuando las sanciones se impongan en liquidaciones oficiales, la facultad para imponerlas prescribe en el mismo término que existe para practicar la respectiva liquidación oficial. Cuando las sanciones se impongan en resolución independiente, deberá formularse el pliego de cargos correspondiente, dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se presentó la declaración de renta y complementarios o de ingresos y patrimonio, del período durante el cual ocurrió la irregularidad sancionable o cesó la irregularidad, para el caso de las infracciones continuadas. Salvo en el caso de la sanción por no declarar, de los intereses de mora, y de las sanciones previstas en los artículos 659, 659-1 y 660 del Estatuto Tributario, las cuales prescriben en el término de cinco años.*

*Vencido el término de respuesta del pliego de cargos, la Administración Tributaria tendrá un plazo de seis meses para aplicar la sanción correspondiente, previa la práctica de las pruebas a que hubiere lugar.*

*La Sala reitera que si bien la norma transcrita se refiere a la «prescripción» de la facultad para imponer sanciones, técnicamente se debe aludir a la «caducidad», pues se trata de un término preclusivo de carácter sustancial que tiene la Administración para ejercer la potestad sancionatoria, so pena de que dicha potestad se extinga.*

*Lo anterior resulta acorde, entre otros, con el artículo 52 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que regula en términos generales la caducidad de la facultad sancionatoria en sede administrativa.*

*Ahora bien, el citado artículo 638 del Estatuto Tributario señala que, cuando las sanciones se imponen mediante resolución independiente como ocurre en este caso, el pliego de cargos se debe formular dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se presentó o debió presentarse la declaración de renta y complementarios o de ingresos y patrimonio del período en que ocurrió la irregularidad sancionable, o cesó la irregularidad para el caso de las infracciones continuadas.*

*En relación con la forma en que se contabiliza la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, la Sección ha reiterado que «el término comienza a correr desde la presentación de la declaración del año en el que se incurrió en el hecho irregular sancionable, como sucede, por ejemplo, con la omisión de suministrar información exógena en el plazo establecido»”.*

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Rad. 66001-23-33-000-2015-00375-01(23569) del 26 de septiembre de 2018.



Por su parte, el parágrafo 2 del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 estipula que la UGPP puede iniciar acciones sancionatorias con la notificación del Requerimiento de Información o del pliego de cargos, dentro de los cinco (5) años siguientes contados a partir de tres situaciones: **(i)** la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró, **(ii)** declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos o **(iii)** se configuró el hecho sancionable.

En el caso bajo estudio se encuentra que la UGPP solicitó información a la sociedad Outsourcing Oriente LTDA respecto de las vigencias fiscales de los años 2011, 2012 y 2013, mediante requerimiento del 19 de junio de 2014, sin embargo el Despacho comparte la tesis de la demanda, en el sentido que tratarse del proceso de fiscalización sobre las obligaciones parafiscales (aportes a pensión), que se liquidan de forma mensualizada, tienen un término de prescripción separado aplicable a cada periodo de ejercicio fiscal, es decir que la prescripción se cuenta también de forma mensualizada y no anualizada, pese a que la información se pida para toda la anualidad.

No implica que la UGPP no tenga facultad para requerir información durante una anualidad completa, puesto que la misma deviene desde la expedición de la Ley 1151 de 2007 y del Decreto Ley 169 de 2008, sino que en esa actividad, abarca los doce ejercicios fiscales de aportes al sistema de seguridad social que tiene la referida anualidad, razón por la cual, considera que el pliego de cargos formulado el 8 de marzo de 2018, (fls. 40 a 42 archivo 02), notificado a la demandante el 16 de marzo de 2018 (archivo "201815000794151.PNG" de la Carpeta "PLIEGO DE CARGOS" de la Carpeta "EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO"), el cual es el sustento para la imposición de sanciones en este caso, cobija únicamente los ejercicios fiscales no sometidos a prescripción, comprendidos desde el 17 de marzo de 2013 hasta el 31 de diciembre de ese mismo año 2013, año del cual se pide información, pero no los periodos que anteceden a ese

Se itera entonces que el ejercicio fiscal en materia de aportes para fiscales es mensual y no anualizado, de suerte que como el acto acusado, no hace esa distinción, se **vicia de nulidad**, al comprender como conducta sancionable, periodos afectados por el fenómeno prescriptivo, dado que abarcó los doce ejercicios fiscales y de fiscalización del año 2013, sin descontar los periodos sobre los cuales había perdido la facultad sancionatoria.

En este orden, el Despacho encuentra fundado el vicio de nulidad formulado con la virtud de atacar la presunción de legalidad de la Resolución No. RDO 2018-03919 expedida el 19 de octubre de 2018 por la UGPP y por ende se declarará su nulidad, misma suerte que sigue el acto que resuelve el recurso de reconsideración contenido en la Resolución No. RDC 2019-02252 del 30 de octubre de 2019

## 11. CONDENA EN COSTAS

Así las cosas, y atendiendo lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, se condenará costas a la parte demandada, sujeto procesal vencido en la sentencia, para lo cual se adelantará el trámite previsto en el Código General del Proceso.

Conforme al Acuerdo PSAA-16-10554 de 5 de agosto de 2016 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se fija como agencias en derecho el 4% del valor de las pretensiones estimadas en \$116.261.550 en el capítulo denominado: "7. CUANTÍA" de la demanda (fl. 25 archivo 01).

## 12. PRONUNCIAMIENTO SOBRE LAS EXCEPCIONES

La UGPP presenta argumentos de defensa, sin el rótulo de excepciones basadas en la legalidad de los actos administrativos demandados, empero al encontrarse desvirtuada la referida presunción, es claro que no prosperan, empero no se dan tratamiento de excepción, en la medida que no fueron propuestas

## 13. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Sogamoso, “*Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por autoridad de la Ley*”

### FALLA:

**Primero.-** Declarar la nulidad del acto administrativo contenido en la Liquidación Oficial No. RDO 2018 03919 del 19 de octubre de 2018, mediante la cual se impuso sanción a la sociedad el Outsourcing Oriente Ltda. por envío extemporáneo de información del periodo completo del año 2013 y de la Resolución No. RDC 2019-02252 del 30 de octubre de 2019 mediante se resuelve confirmando, el recurso de reconsideración, ambos expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales - UGPP.

**Segundo.-** A título de restablecimiento del derecho, se declara que la sociedad Outsourcing Oriente Ltda, no está obligada a pagar en favor de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, el valor incluido en los actos demandados.

**Tercero.-** Condenar en costas a la parte demandada, las cuales se liquidarán por secretaría, aplicando el procedimiento establecido en el artículo 366 del C.G.P.

**Cuarto.-** Fijar como agencias en derecho la suma equivalente al cuatro por ciento (4%) del valor de las pretensiones estimadas en \$116.261.550 en el acápite denominado: “7. CUANTÍA” de la demanda.

**Quinto.-** Una vez en firme ésta providencia, **archívense** las diligencias dejando previamente las anotaciones y constancias de rigor, previa liquidación de costas y devolución de excedentes a que haya lugar.

**Sexto.-** No aceptar la renuncia a poder presentada por el abogado Christian Quirley Sierra Aranguren como apoderado de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, por no cumplir con los requisitos del inciso 4, artículo 76 del C.G.P.

SMGS

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**Firmado Por:**

**Nelson Javier Lemus Cardozo**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**002**  
**Sogamoso - Boyaca**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**9557f0b97d01393766fbe81c2af83a08fce0f52a9fcfae754d8336fb082b4995**

Documento generado en 23/09/2021 04:25:49 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**