



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 85001-23-33-000-2019-00125-01 [26649]
Demandante: TRANSPORTES EL MORRO S.A.S.
Demandado: UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP

Temas: Artículo 179 (num. 3) de la Ley 1607 de 2012. Sanción por suministrar de forma incompleta la información solicitada

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹ contra la sentencia del 9 de septiembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, sin imponer condena en costas².

ANTECEDENTES

El 13 de mayo de 2014, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UAE de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante, UGPP), expidió el Requerimiento de Información nro. 20146201831801 a la sociedad Transportes El Morro S.A.S., para que en el plazo de un (1) mes entregara la documentación relacionada con el cumplimiento de las obligaciones con el sistema de la protección social por los periodos de enero a diciembre de los años 2011 y 2013³.

El 5 de enero de 2015, mediante correo electrónico, la sociedad remitió documentación a la UGPP⁴.

El 6 de marzo de 2017, la compañía recibió el Oficio nro. 20178992480361 del 28 de febrero del mismo año, en el que la UGPP la invitaba a que se acogiera al beneficio de

¹ Índice 19 de SAMAI – Tribunal Administrativo de Casanare.

² Índice 17 de SAMAI – Tribunal Administrativo de Casanare.

³ Índice 2 de SAMAI. Carpetas: «*DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2*»; «*01 CDsDemandaFolio1*»; y «*ANEXOS DEMANDA*». Archivo: «*Prueba 01 - Requerimiento Información 13-05-2014 - UGPP - Morro.pdf*».

⁴ Índice 2 de SAMAI. Carpetas: «*DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2*»; «*01 CDsDemandaFolio1*»; y «*ANEXOS DEMANDA*». Archivo: «*Prueba 03 - Envío de información.pdf*».



reducción de la sanción por el no envío de información (art. 319 de la Ley 1819 de 2016), y le puso en conocimiento la documentación que no fue entregada⁵.

El 8 de noviembre de 2017, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP profirió el Pliego de Cargos nro. RPC-2017-00298, en el que se propuso «la sanción por suministrar de forma incompleta la información solicitada», por la suma de \$165.047.425⁶.

El 18 de mayo de 2018, la citada subdirección expidió la Resolución nro. RDO-2018-01373 «[p]or medio de la cual se profiere resolución sancionatoria por suministrar la información solicitada en forma incompleta», e impuso multa por \$191.982.725, equivalente a 1397 días de retraso por 5 UVT diarios⁷. Acto contra el cual, el 16 de julio de 2018, el apoderado de la sociedad interpuso recurso de reconsideración⁸.

El 28 de septiembre de 2018, la UGPP profirió el Auto nro. ADO-M-1882, mediante el cual ordenó el archivo de la investigación adelantada contra la compañía de transportes, porque no se entregó la información que permitiera continuar con el proceso de determinación oficial de las contribuciones parafiscales al sistema de la protección social⁹.

El 9 de mayo de 2019, la Dirección de Parafiscales de la UGPP decidió el recurso de reconsideración por medio de la Resolución nro. RDC-2019-00652, en el sentido de confirmar la sanción impuesta a la sociedad aportante¹⁰.

artículo 20

DEMANDA

La parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), formuló las siguientes pretensiones¹¹:

«A. PRINCIPALES:

1.- Se declare la nulidad de la RESOLUCIÓN No. RDO-2018-01373 de fecha 18/05/2018; mediante la cual se determinó sanción por envío incompleta de la información requerida, por valor de \$191.982.275,00.

2.- Se declare la nulidad de la RESOLUCIÓN No. RDC-2019-00652 de fecha 09/05/2019, mediante la cual resuelve el recurso de reconsideración, y se confirmó la sanción impuesta por \$191.982.725,00; por suministrar supuestamente incompleta la información requerida.

3.- Se restablezca el derecho y se revoque la sanción impuesta por valor \$191.982.725,00; por suministrar supuestamente incompleta la información requerida.

⁵ Índice 2 de SAMAI. Carpetas: «DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2»; «01 CDsDemandaFolio1»; y «ANEXOS DEMANDA». Archivo: «Prueba 04 - Oficio UGPP invitación beneficio tributario.pdf».

⁶ Índice 2 de SAMAI. Carpetas: «DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2»; «01 CDsDemandaFolio1»; y «ANEXOS DEMANDA». Archivo: «Prueba 05 - Pliego de Cargos.pdf».

⁷ Índice 2 de SAMAI. Carpetas: «DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2»; «01 CDsDemandaFolio1»; y «ANEXOS DEMANDA». Archivo: «Prueba 06 - Resolución Sanción UGPP.pdf».

⁸ Índice 2 de SAMAI. Carpetas: «DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2»; «01 CDsDemandaFolio1»; y «ANEXOS DEMANDA». Archivos: «Prueba 07 - Recibido UGPP - Recurso Reconsideración.pdf» y «Prueba 07 - Recurso de Reconsideración UGPP - EL MORRO pdf».

⁹ Índice 2 de SAMAI. Carpetas: «DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2»; «01 CDsDemandaFolio1»; y «ANEXOS DEMANDA». Archivo: «Prueba 08 - ARCHIVO EXPEDIENTE UGPP.pdf».

¹⁰ Índice 2 de SAMAI. Carpetas: «DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2»; «01 CDsDemandaFolio1»; y «ANEXOS DEMANDA». Archivo: «Prueba 09 - Resoluc. Resuelve R.R. - El Morro.pdf».

¹¹ Índice 2 de SAMAI. Carpeta: «DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2». Archivo: «02 Demanda.pdf». Pág. 3.



4.- Se condene en costas y agencias en Derecho a la U.G.P.P.».

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes:

- Artículos 29 y 83 de la Constitución Política
- Artículo 745 del Estatuto Tributario
- Artículo 179 (num. 3) de la Ley 1607 de 2012
- Artículo 314 de la Ley 1819 de 2016

Como concepto de la violación expuso¹²:

1. La UGPP no tiene facultad para imponer sanción por información incompleta

Para la fecha en la que se notificó el requerimiento de información (13 de mayo de 2014), estaba vigente el numeral 3 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, según el cual, la conducta sancionable consiste en el no suministro de la información dentro del plazo establecido para ello. Por lo tanto, en esa época no se sancionaba el hecho de enviar la información incompleta.

Solo hasta el año 2016, cuando entró en vigor el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, se estableció como conducta sancionable la de suministrar la información incompleta o inexacta.

Por ende, para el momento de los hechos, la UGPP carecía de competencia para imponer sanción por el envío de información incompleta.

2. Violación al debido proceso constitucional

Como la conducta por la que se sancionó a la sociedad aportante no estaba tipificada dentro del ordenamiento jurídico, se vulneró la garantía constitucional consistente en que «[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio» (art. 29 de la CP).

3. Principio de favorabilidad

En materia tributaria los vacíos probatorios se resuelven a favor del contribuyente (art. 745 del ET), como en este caso la compañía entregó la información completa, pero según la UGPP no lo fue porque no se presentó en la forma en la que se requirió, sin probar cuáles eran las irregularidades, se debe declarar que la sociedad aportante cumplió con su carga y, por consiguiente, los actos son nulos.

4. Violación al principio de la buena fe

La UGPP desconoció el principio de la buena fe (art. 83 de la CP), al indicarle a la sociedad que archivó el expediente, pese a lo cual continuó con el proceso sancionatorio.

¹² Índice 2 de SAMAI. Carpeta: «DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2». Archivo: «02 Demanda.pdf». Págs. 3 a 6.



OPOSICIÓN

La UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente¹³:

Según el artículo 179 (num. 3) de la Ley 1607 de 2012 las personas (naturales y jurídicas) que estando obligadas a entregar información a la UGPP cuando esta las requiera, no lo hagan dentro del plazo establecido, pueden ser sancionadas con cinco (5) UVT por cada día de retraso. La anterior obligación no se limita a suministrar la información, pues esta debe ser completa y sus datos legibles.

De la lectura de la norma, se tiene que el hecho sancionable se genera por no entregar la información, hacerlo de forma parcial o por fuera del plazo otorgado.

En el caso particular, la sociedad aportante no allegó completa la nómina del año 2013, y la información que entregó no cumplía con las condiciones establecidas en el requerimiento, pues hizo falta diligenciar los datos de año, mes, días trabajados y valor del salario, lo que impidió que la entidad realizara las actividades de fiscalización.

Los actos administrativos acusados están motivados, y se sustentaron en la verificación que la entidad realizó sobre la información que allegó la sociedad aportante, a partir de lo cual concluyó que hizo falta documentación. Además, no hay dudas provenientes de vacíos probatorios, y el demandante no indicó cuáles eran los que a su parecer existían, lo que descarta la aplicación del artículo 745 del ET¹⁴.

La imposición de las sanciones por parte de la UGPP no presume la mala fe de los aportantes, pues el proceso se adelanta en virtud de las funciones y competencias atribuidas a la entidad para verificar la correcta liquidación y pago de las contribuciones al sistema de la protección social.

Por último, se precisa que el trámite administrativo que archivó la entidad corresponde al de determinación y no al sancionatorio.

TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

Mediante auto del 30 de julio de 2021 y atendiendo a que se cumplían los presupuestos de los literales b) y c) del artículo 182A del CPACA para dictar sentencia anticipada, el tribunal prescindió de la audiencia inicial, fijó el litigio, tuvo como pruebas las aportadas al expediente y corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto¹⁵.

SENTENCIA APELADA

¹³ Índice 2 de SAMAI. Carpeta: «DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2». Archivo: «10 CONTESTACION TRANSPORTES EL MORRO_UGPP.pdf».

¹⁴ Según el cual las dudas generadas en vacíos probatorios se resuelven a favor del contribuyente.

¹⁵ Índice 2 de SAMAI. Carpeta: «DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2». Archivo: «24-Auto 30JULIO2021.pdf».



El Tribunal Administrativo de Casanare negó las pretensiones de la demanda, sin imponer condena en costas, con fundamento en lo siguiente¹⁶:

La UGPP tiene asignada la facultad para solicitar información de los aportantes, y su no entrega da lugar a la imposición de las sanciones, porque dicha omisión dificulta la función de fiscalización y control de las contribuciones.

En el caso particular la norma aplicable es la Ley 1607 de 2012, cuyo artículo 179 regula lo referente a la conducta infractora y la sanción a imponer por incurrir en ella, y no la Ley 1819 de 2016, por ser posterior a los hechos que se investigan. Si bien la entidad en los actos mencionó esta última norma, lo hizo para establecer el monto de la multa y compararlo con la primera para verificar cuál era la más favorable.

Al tenor del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, no suministrar la información en el plazo otorgado es una conducta sancionable, que comprende el entregarla de forma incompleta o inexacta, pues en todo caso, lo pretendido por la entidad es verificar el cumplimiento de las obligaciones con el sistema de la protección social, y la documentación incompleta obstaculiza el ejercicio de dicha función, como ocurrió en el presente asunto, que se archivó el proceso de determinación por la falta de elementos de juicio para constatar la correcta liquidación y pago de las contribuciones.

Como lo señaló la entidad en la vía administrativa, la sociedad aportante no entregó la nómina del año 2013, y la otra información que proporcionó no cumplía con las condiciones señaladas en el requerimiento, por cuanto no se especificaba el año, el mes, los días trabajados y el valor del salario, configurándose el hecho sancionable. Además, tal situación permite descartar la aplicación del artículo 745 del ET, pues no existen dudas ni vacíos probatorios que se deban resolver a favor del administrado.

No se vulneró el derecho al debido proceso (art. 29 de la CP), porque a la compañía de transporte se le concedieron las oportunidades legales para presentar los argumentos y pruebas que pretendía hacer valer a su favor, como, por ejemplo, con la notificación del pliego de cargos, no obstante, guardó silencio.

La parte demandante interpretó incorrectamente el auto de archivo, pues el procedimiento que se terminó fue el de determinación y no el sancionatorio, motivo por el cual, no se vulneró el principio de buena fe (art. 83 de la CP).

RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandante** apeló la sentencia de primera instancia según los siguientes argumentos¹⁷:

Puso de presente que «[e]n los alegatos se le solicitó al Tribunal, se diera aplicación al numeral 3 del ARTÍCULO 182A – SENTENCIA ANTICIPADA, del CPACA, porque consideramos había una prescripción por parte de la UGPP al momento de notificar el pliego de cargos, el numeral 3 indica: [...]»¹⁸.

¹⁶ Índice 17 de SAMAI – Tribunal Administrativo de Casanare.

¹⁷ Índice 19 de SAMAI – Tribunal Administrativo de Casanare.

¹⁸ Página 3 del recurso de apelación.



La prescripción que se configura es la de la facultad para imponer sanciones prevista en el artículo 638 del ET, que aplica en los casos de la UGPP, según el cual, el pliego de cargos debe notificarse dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se presentó la declaración de renta del año en el cual ocurrió la irregularidad.

En este caso, el término para entregar la información venció el 21 de julio de 2014, y el plazo para presentar la declaración de renta de ese año fue el 23 de abril de 2015, por lo tanto, el pliego de cargos debía notificarse a más tardar el 23 de abril de 2017, y como ello ocurrió el 8 de noviembre de 2017, se tiene que es extemporáneo, y prescribió la facultad sancionatoria de la UGPP.

El tribunal interpretó indebidamente la norma, al considerar que el suministro de información incompleta equivale a que no se haya entregado dentro del plazo otorgado, además, no tuvo en cuenta que la sociedad aportante envió la información, pero extemporáneamente, con 168 días de retraso, desde el 21 de julio de 2014 hasta el 5 de enero de 2015, fecha en la que se hizo efectiva la entrega, lo que no fue desvirtuado por la UGPP, pues se limitó a señalar que faltaban unos archivos.

La sociedad entregó de forma completa la documentación requerida, la «*que pudo ser borrada al momento que la UGPP la manipuló*». En cualquier caso, si se allega la información la tipicidad cambia, a la de envío de información incompleta que no era sancionable en el año 2014, pues fue con la Ley 1819 de 2016 (art. 314) que se estableció como reprochable la mencionada conducta.

En gracia de discusión, de ser condenada la empresa, la sanción debe ser la siguiente:

Fecha máxima de entrega	21/07/2014
Fecha real de entrega	05/01/2015
Días en mora	168
Sanción 5 UVT por día (2013 = 27.485)	137.425
Total	23.087.400

La entidad no tuvo en cuenta al momento de calcular la sanción los principios de lesividad, proporcionalidad y gradualidad que operan en el régimen sancionatorio.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación se admitió mediante auto del 30 de marzo de 2023¹⁹, y la contraparte no se pronunció. Al no ser necesaria la práctica de pruebas en segunda instancia no se corrió traslado para alegar (nums. 4 y 5, art. 247 del CPACA)²⁰. El Ministerio Público no emitió concepto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide sobre la legalidad del acto administrativo que sancionó a la sociedad Transportes El Morro S.A.S. por suministrar la información solicitada por la entidad en

¹⁹ Índice 19 de SAMAI.

²⁰ Modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.



forma incompleta, y de la resolución que decidió el recurso de reconsideración en el sentido de confirmar el acto recurrido.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, la Sala debe determinar, si el envío incompleto de la información no se encuentra tipificado en el ordenamiento jurídico vigente para el momento en el que la UGPP requirió la documentación a la sociedad y, si en la actuación administrativa demandada se vulneraron los principios de lesividad, proporcionalidad y gradualidad.

Cuestión previa

En el recurso de apelación se manifestó que en los alegatos de conclusión de primera instancia se solicitó al tribunal que se profiriera sentencia anticipada, según el numeral 3 del artículo 182A del CPACA²¹, por configurarse la prescripción de la facultad de la UGPP para imponer sanciones, dado que el pliego de cargos no se notificó dentro del plazo que prevé el artículo 638 del ET.

Al respecto, debe señalarse que la prescripción de la que trata el citado artículo del CPACA, que de encontrarse probada permite que se profiera sentencia de manera anticipada, es la extintiva, que es diferente de la caducidad.

Ahora, la «prescripción» a la que se refiere el artículo 638 del ET, no puede entenderse como una de las excepciones previas que buscan impedir el normal desarrollo del proceso, e inclusive su terminación, pues como lo ha señalado la Sección²² al analizar el alcance de la citada norma, si bien esta «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» [Negrita original].

Sobre el tema, la doctrina ha expresado que «[n]o pueden confundirse los dos fenómenos (caducidad y prescripción), aunque en la práctica la misma Ley y los doctrinantes los utilizan indistintamente. Aquél (caducidad), es un término preclusivo de carácter sustancial (extintivo del derecho de acción) pues no ha sido establecido para consolidar la adquisición o extinción de un derecho por el transcurso del tiempo, como ocurre con la prescripción, sino para dar, como se dijo, estabilidad y firmeza a una situación jurídica que la necesita»²³.

El entendimiento de caducidad que le imparte la Sala al artículo 638 del ET, tampoco puede confundirse con el de la excepción previa, que lo que castiga es la pérdida de la oportunidad para acudir ante la administración de justicia por no ejercerse la acción tempestivamente, en cuyo caso también puede dictarse sentencia anticipada en los términos del artículo 182A (num. 3) del CPACA.

La caducidad a la que se refiere el citado artículo del Estatuto Tributario, opera no para impedir que el administrado ejerza algún medio de control para debatir, como en este caso, la legalidad de actos administrativos de carácter particular y concreto, sino para limitar e inclusive vetar la oportunidad de la entidad para que ejerza su facultad

²¹ «Artículo 182A. Sentencia anticipada. Se podrá dictar sentencia anticipada:

[...]

3. En cualquier estado del proceso, cuando el juzgador encuentre probada la cosa juzgada, la caducidad, la transacción, la conciliación, la falta manifiesta de legitimación en la causa y la prescripción extintiva [...].»

²² Sentencia del 8 de febrero de 2018, exp. 22060, reiterada en la sentencia del 6 de noviembre de 2019, exp. 24448, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.

²³ Cfr. Carlos Betancur Jaramillo, Derecho Procesal Administrativo, Octava Edición 2013, pág. 222.



sancionatoria, que, de haber sido desarrollada por fuera de los plazos legales, conduce a la ilegalidad de los actos.

En conclusión, carece de sentido el cuestionamiento de la parte actora, en cuanto a la falta de pronunciamiento del tribunal sobre la solicitud de dictar sentencia anticipada por operar, a su juicio, la prescripción, por las siguientes razones: (i) el artículo al que alude (638 del ET) no consagra dicha figura procesal, (ii) el tribunal mediante auto del 30 de julio de 2021, resolvió dictar sentencia anticipada pero fundado en los literales b) y c) del artículo 182A del CPACA²⁴, decisión no recurrida por la parte demandante, y (iii) los alegatos de conclusión no son la etapa procesal oportuna para pedir que se dicte sentencia anticipada.

En todo caso, advierte la Sala que el artículo 638 del ET no regula el plazo de caducidad para que la UGPP ejerza las facultades de fiscalización, pues existe norma especial que lo hace, el artículo 178 (parágrafo 2) de la Ley 1607 de 2012, vigente para la fecha de los hechos objeto de reproche, según el cual, «[l]a 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 [...]».

Principio de tipicidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador

El principio de legalidad en la esfera del derecho sancionador tiene como fundamento los artículos 6 y 29 de la CP y, propende porque el ejercicio del poder estatal se supedita a la ley vigente en el momento de ocurrencia de los hechos constitutivos de infracción al ordenamiento.

Conforme lo ha expuesto la Corte Constitucional²⁵, es competencia exclusiva del legislador describir los elementos básicos de la conducta infractora, la forma y cuantificación de la sanción, la autoridad competente para aplicarla y el procedimiento para su imposición, en virtud de los principios de reserva de ley y de tipicidad.

Lo anterior implica que cuando el Estado ejerza su función sancionatoria, la conducta antijurídica y la competencia para imponer la sanción deben estar previamente señaladas en una ley.

Tratándose específicamente del **principio de tipicidad** en el campo del derecho administrativo sancionador, la jurisprudencia constitucional es pacífica en señalar que se entiende materializado cuando concurren tres elementos: «(i) que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley; (iii) que exista correlación entre la conducta y la sanción»²⁶.

En el caso concreto, manifiesta la parte apelante que el artículo 179 (num. 3) de la Ley 1607 de 2012, vigente para la fecha de la presunta comisión de la conducta objeto de

²⁴ Ver auto del 30 de julio de 2021. Índice 2 de SAMAI. Carpeta: «DEMANDA Y ANEXOS(.ZIP) NroActua2». Archivo: «24-Auto 30JULIO2021.pdf».

²⁵ Sentencia C-921 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.

²⁶ Sentencia C-032 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.



reproche (2014), no tipificó la sanción por enviar información incompleta o inexacta, como si lo hizo el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016. Aclarando que, la primera norma solo contempló la presentación extemporánea de la documentación.

Visto el artículo 179 (num. 3) de la Ley 1607 de 2012, se tiene que la conducta sancionable consiste en que «*[l]as personas y entidades obligadas a suministrar información a la UGPP, así como aquellas a las que esta entidad les haya solicitado informaciones y/o pruebas, **que no la suministren dentro del plazo establecido para ello, se harán acreedoras a una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada***» [destaca la Sala].

La norma así descrita enmarca el supuesto que comporta la conducta sancionable en materia de suministro de la información requerida por la UGPP, y la sanción que se impone ante el incumplimiento de la obligación, cuya cuantificación se hace en unidades de valor tributario por los días de retraso. Es clara la disposición en señalar que el hecho infractor consiste en no entregar la información y/o pruebas dentro de la oportunidad legal, es decir, que gira específicamente en torno al elemento temporal.

Por su parte, el artículo 314 (numeral 3) de la Ley 1819 de 2016, que modificó la anterior disposición, prevé que «*[l]os aportantes a los que la UGPP les solicite información y/o pruebas, **que no la suministren dentro del plazo establecido, o la suministren en forma incompleta o inexacta, se harán acreedoras a una sanción hasta de 15.000 UVT, a favor del tesoro nacional, que se liquidará de acuerdo con el número de meses o fracción de mes de incumplimiento***».

Esta disposición normativa también establece hechos reprochables desde la esfera del derecho administrativo sancionador, en particular, sobre la entrega de la información solicitada por la UGPP. Nótese que de su redacción se extraen varias conductas constitutivas de infracción al ordenamiento, a saber: (i) no suministrar la información dentro del plazo o (ii) entregarla de forma incompleta o inexacta.

Lo anterior permite evidenciar que el cambio normativo que se produjo trajo consigo la inclusión de hechos sancionables que en principio no estaban tipificados, en particular, sobre la forma en la que debe entregarse la información (completa y exacta), manteniéndose en todo caso, lo referente al elemento temporal (oportunidad).

De manera que, le asiste razón a la parte apelante, cuando indica que la norma que operaba para el momento en el que la UGPP requirió la documentación relacionada con el cumplimiento de las obligaciones con el sistema de la protección social por medio del requerimiento de información del 13 de mayo de 2014, es la Ley 1607 de 2012 (art. 179, num. 3), que solo contemplaba como conducta sancionable suministrar la información por fuera del plazo otorgado, sin consideración a si la misma estaba o no completa.

Como el hecho sancionable que le endilgó la UGPP desde el pliego de cargos que se mantuvo en la resolución sanción, consistió en el suministro en forma incompleta de la información, conducta no tipificada en la referida norma, los actos administrativos demandados son nulos por vulneración al principio de tipicidad en materia sancionatoria.

Por los anteriores motivos, prospera el cargo de apelación, relevándose la Sala de estudiar los demás argumentos propuestos por el demandante, en tanto lo analizado resulta suficiente para revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, anular



los actos administrativos enjuiciados. A título de restablecimiento del derecho se declarará que la sociedad no está obligada a pagar suma alguna que se derive de los actos anulados en este proceso.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas (gastos del proceso y agencias en derecho) en ambas instancias, comoquiera que no se encuentran probadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

1. **REVOCAR** la sentencia del 9 de septiembre de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare. En su lugar:

***DECLARAR** la nulidad de la Resolución nro. RDO-2018-01373 del 18 de mayo de 2018, por medio de la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP sancionó a la sociedad Transportes El Morro S.A.S., por suministrar la información solicitada en forma incompleta, y de la Resolución nro. RDC-2019-00652 del 9 de mayo de 2019, confirmatoria de esa decisión.*

*A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que la mencionada sociedad no está obligada a pagar suma alguna que se derive de los actos administrativos anulados en este proceso.*

2. Sin condena en costas en ambas instancias.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)

MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)

MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)

WILSON RAMOS GIRÓN