



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

CONSEJERO PONENTE: WILSON RAMOS GIRÓN

Bogotá, D C., veintiuno (21) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 76001-23-33-000-2020-00185-01 (28835)
Demandante: Cooperativa de Trabajo Asociado Coosobrab Cta
Demandada: UGPP

Temas: Sanción por suministrar información incompleta. Principio de legalidad.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación¹ interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 22 de febrero de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que decidió²:

Primero. - Declarar la nulidad de las resoluciones RDO-M-405 del 6 de abril de 2018 y RDC-161 del 8 de abril de 2019 proferidas por la UGPP, de conformidad con los motivos expuestos en la parte considerativa.

Segundo. - A título de restablecimiento del derecho, declarar que la parte demandante no está obligada al pago de los valores determinados en los actos anulados.

Tercero. Condenar en costas a la UGPP, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

ANTECEDENTES

Actuación administrativa

Mediante requerimiento de información 20146201564291 del 12 de abril de 2014³, la UGPP solicitó a la Cooperativa de Trabajo Asociado Coosobrab Cta remitir documentos e información para verificar el cumplimiento de la obligación de aportar al sistema de la protección social por los períodos de enero a diciembre de 2011 a 2013. La demandante dio respuesta dentro del plazo otorgado.

En atención a dicha respuesta la entidad demandada profirió el pliego de cargos RPC-2017-00104 del 19 de septiembre de 2017⁴, en el que propuso sancionar a la cooperativa por «suministrar de forma incompleta la información solicitada» a cuyo efecto invocó el artículo 179.3 de la Ley 1607 de 2012. Tras la respuesta a ese acto previo, con Resolución RDO-M-405 del 06 de abril de 2018, la UGPP impuso a la actora sanción anunciada por «suministrar de forma incompleta la información solicitada» en la suma de \$133.989.375. Decisión recurrida y modificada por Resolución RDC-161 del 08 de abril de 2019 en el sentido de disminuir la cuantía de dicha sanción⁵.

¹ SAMAI CE índice 3

² SAMAI tribunal índice 25

³ SAMAI tribunal índice 24 certificado 043C74BB7D8D4BC0 F560CCE929DCB5C0 4A0D9006291A8092 8BFA281FA3B1AA21 ff. 28 a 31. Con plazo al 09 de mayo de 2014 prorrogado al 11 de junio siguiente.

⁴ SAMAI tribunal índice 24 certificado 043C74BB7D8D4BC0 F560CCE929DCB5C0 4A0D9006291A8092 8BFA281FA3B1AA21 ff. 87 a 91

⁵ SAMAI tribunal índice 24 certificado 11 Contestacionde_ANTECEDENTESADMINIST(.7z) NroActua 11. A la suma de \$133.851.950



Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011), la demandante formuló las siguientes pretensiones⁶:

1. Declarar nula íntegramente la Resolución Sanción No. RDO-M-405 del 06 de abril de 2018, expedida por el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales de la Protección Social - UGPP, mediante el cual se impuso sanción por la supuesta conducta de “entrega de información incompleta”.
2. Declarar nula íntegramente la Resolución No. RDC 161 del 08 de abril de 2019, emitida por el Director de Parafiscales de la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales de la Protección Social - UGPP, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración en contra de la resolución descrita en el punto anterior.
3. En restablecimiento del derecho violado, se declare la improcedencia de las sanciones impuestas por el UGPP en las resoluciones referenciadas.

Invocó como normas vulneradas los artículos 4, 15 y 29 de la CP (Constitución Política); 3, 5, 9, 10, 40 y 83 del CPACA (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), 651 del ET (Estatuto tributario) y 179.3 de la Ley 1607 de 2012, bajo el siguiente concepto de violación⁷:

Destacó la ilegalidad de los actos demandados por atipicidad de la conducta endilgada por la UGPP relativa a «suministrar de forma incompleta la información solicitada» que no se encontraba contemplada como sancionable para el momento de los hechos acorde con el artículo 179.3 de la Ley 1607 de 2012. Por ser posterior a los hechos no es aplicable al caso la reforma introducida por la Ley 1819 de 2016 que incorporó como sancionable la conducta de suministrar información incompleta o inexacta.

Igualmente la demandada vulneró el debido proceso de la actora porque no valoró toda la información entregada, no precisó el grado de detalle de los documentos solicitados, no indicó las supuestas falencias en la información entregada, requirió información que no podía solicitar y omitió que había reconocido que la información entregada era suficiente para continuar el proceso de fiscalización sin ocasionar perjuicio a la administración.

Contestación de la demanda

La demandada se opuso a las pretensiones de la actora⁸. Adujo que la actora no desvirtuó la legalidad de los actos acusados que fueron expedidos acorde con la normativa aplicable y las pruebas aportadas.

Aunque la demandante respondió el requerimiento oportunamente, suministró de forma incompleta la información solicitada, por lo que, en su entender, se configuraba la conducta sancionable prevista en el artículo 179.3 de la Ley 1607 de 2012, así con posterioridad hubiera enviado información parcial. Además, a su juicio, comporta la misma conducta el suministro de información de forma incompleta y la no entrega de información dentro del plazo establecido.

⁶ SAMAI tribunal índice 24 certificado 043C74BB7D8D4BC0 F560CCE929DCB5C0 4A0D9006291A8092 8BFA281FA3B1AA21 ff. 13 y 14

⁷ SAMAI tribunal índice 24 certificado 043C74BB7D8D4BC0 F560CCE929DCB5C0 4A0D9006291A8092 8BFA281FA3B1AA21 ff. 14 a 18

⁸ SAMAI tribunal índice 11. Propuso excepción de caducidad, negada en la sentencia de primera instancia pues la demanda fue radicada oportunamente en los juzgados administrativos de Cali.



Sentencia apelada

El tribunal accedió a las pretensiones y condenó en costas a la UGPP⁹. Luego de aludir a la actuación de la demandante de cara a los requerimientos de información que culminaron con los actos acusados, le dio prosperidad a las pretensiones por la atipicidad de la conducta, pues para el momento de los hechos el artículo 179.3 de la Ley 1607 de 2012 solo sancionaba el hecho de no suministrar la información dentro del plazo establecido sin tipificar la conducta endilgada por la UGPP de «suministrar de forma incompleta la información solicitada», incorporada hasta la promulgación de la Ley 1819 de 2016. Y condenó en costas -agencias en derecho del 3% de las pretensiones- a la demandada por resultar vencida en el proceso, acorde con el artículo 365.1 del CGP y el Acuerdo 10554 de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

Recurso de apelación

La entidad demandada apeló la decisión del tribunal¹⁰. Censuró lo expuesto por el *a quo* en torno a que el suministro incompleto de la información no se subsume en el artículo 179.3 de la Ley 1607 de 2012, pues a su juicio son sancionables la no entrega, la entrega incompleta y la entrega extemporánea de la información, ya que si bien la norma no describe esas tres hipótesis, las mismas reflejan su sentido y alcance. Aunado a que la Ley 1819 de 2016 no creó un nuevo tipo sancionatorio sino que dio claridad al existente en tanto suministrar una parte de la información no satisface lo requerido ni exime de sanción porque la obligación no se limita a entregarla, sino que debe cumplir con las condiciones exigidas. Por ende, como la actora no suministró de forma completa la información dentro del término otorgado, surgió la conducta prevista en el numeral en mención, a cuyo efecto la actuación discutida se ajustó a los principios de legalidad y favorabilidad, sin que se adviertan irregularidades en el procedimiento. Agregó que de no ser posible aplicar esa disposición para establecer la tipicidad, se puede acudir por remisión al artículo 651 del ET. Y manifestó su inconformidad con la condena en costas impuesta acorde con los artículos 188 del CPACA -asunto de interés público- y 365.8 del CGP -comprobación-.

Pronunciamientos finales

El Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia apelada por compartir sus argumentos. Las partes guardaron silencio en esta etapa procesal.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Problema jurídico

1- Juzga la Sala la legalidad de los actos administrativos acusados atendiendo los cargos de apelación planteados por la demandada -apelante única- contra la sentencia de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte vencida. En concreto corresponde establecer si la conducta relativa a «suministrar de forma incompleta la información solicitada» se encontraba tipificada en el artículo 179.3 de la Ley 1607 de 2012 vigente para la época de los hechos. Y si procede la condena en costas a la entidad demandada.

⁹ SAMAI Tribunal índice 25

¹⁰ SAMAI Tribunal índice 29



La Sala no se pronunciará en torno a la aplicación del artículo 651 del ET -aludido por la entidad apelante como posibilidad para establecer la tipicidad de la conducta-, toda vez que en los actos acusados la misma se fundamentó artículo 179.3 de la Ley 1607 de 2012. Y porque, en atención a la congruencia externa de la sentencia, la decisión debe circunscribirse a lo planteado en la demanda y la contestación, en el marco de los actos acusados, teniendo en cuenta que, como lo ha reiterado esta Sección, el acto es -en sí mismo- el objeto y límite del control de legalidad que ejerce la jurisdicción¹¹.

Análisis del caso concreto

2- Para resolver se reiterará el criterio de decisión de la Sección contenido en la sentencia del 31 de octubre de 2024 (exp. 28770, CP. Myriam Stella Gutiérrez Argüello)¹² proferida en un asunto con identidad fáctica y jurídica, en torno a la tipificación de la conducta relativa a «suministrar de forma incompleta la información solicitada» prevista en el artículo 179.3 de la Ley 1607 de 2012.

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. En ese orden, 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 tipicidad. Ello 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.

En el caso concreto, la entidad apelante sostuvo que el artículo 179.3 de la Ley 1607 de 2012, vigente para la fecha de la presunta comisión de la conducta reprochada -2014-, tipificó la conducta de «suministrar de forma incompleta la información solicitada» endilgada en los actos acusados.

La conducta sancionable prevista en dicha disposición se configura cuando los obligados a suministrar información «no la suministren dentro del plazo establecido para ello». En ese orden, la materialización del hecho infractor se circunscribe al no suministro de información dentro del respectivo plazo, lo que evidencia que el reproche recae en el componente temporal del deber incumplido.

Posteriormente, el artículo 314.3 de la Ley 1819 de 2016 modificó la anterior normativa, al disponer que procede la sanción cuando los obligados a remitir información «no la suministren dentro del plazo establecido, o la suministren en forma incompleta o inexacta». De manera que, fue con la nueva legislación que se incluyó como hecho sancionable el envío incompleto o inexacto de lo solicitado. En torno a este aspecto la jurisprudencia que se reitera precisó que la sanción por enviar información incompleta o inexacta solo fue prevista con la expedición de la Ley 1819 de 2016, «siendo improcedente que la UGPP endilgara estas conductas a los contribuyentes para períodos anteriores a su tipificación».

En el presente caso, con requerimiento de información 20146201564291 del 12 de abril de 2014, la UGPP solicitó a la actora remitir documentos e información para verificar el cumplimiento de la obligación de aportar al sistema de la protección social por los períodos de enero a diciembre de 2011 a 2013, respondido por la sociedad dentro del plazo otorgado -no discutido-.

Posteriormente, la Administración expidió pliego de cargos RPC-2017-00104 del 19 de

¹¹ Sentencias del 07 de noviembre de 2024 y del 03 de abril de 2025 (exps. 28639 y 26976, CP. Wilson Ramos Girón)

¹² Reitera las sentencias del 08 de junio y del 10 de agosto de 2023 (exps. 26649 y 27571 CP. Stella Jeannette Carvajal Basto)



septiembre de 2017, en el que propuso sancionar a la cooperativa actora por «suministrar de forma incompleta la información solicitada», a cuyo efecto invocó el artículo 179.3 de la Ley 1607 de 2012. Luego, profirió la Resolución RDO-M-405 del 06 de abril de 2018, con la cual sancionó a la actora por «suministrar la información solicitada en forma incompleta» puesto que «le faltaron los auxiliares de las cuentas contables relacionados con la causación y pago de la nómina, como los de servicios y diversos».

De lo anterior se colige que, desde la formulación del pliego de cargos, la UGPP atribuyó a la demandante la conducta sancionable consistente en «suministrar de forma incompleta la información solicitada» con fundamento en el artículo 179.3 de la Ley 1607 de 2012. No obstante, como se expuso y en línea con los precedentes, «dicha norma no tipificó esa conducta» como infracción. En consecuencia, le asiste razón al tribunal en tanto declaró la nulidad de los actos administrativos demandados, ante la ausencia de tipicidad. No prospera el cargo.

Conclusión

3- Por lo razonado en precedencia se establece que en el caso la conducta de «suministrar de forma incompleta de la información» no se encontraba tipificada en el artículo 179.3 de la Ley 1607 de 2012 vigente para la época de los hechos.

En consecuencia, se confirmará la sentencia apelada.

Costas

4- La demandada apeló la decisión del tribunal de condenar en costas -agencias en derecho- por tratarse de un asunto de interés público y ausencia de comprobación. En torno al concepto de interés público alegado por la demandada, esta Sección¹³ ha reiterado que «Respecto al alcance de la expresión *«procesos en que se ventile un interés público»*, en la sentencia que se reitera¹⁴, la Sala precisó que **está referida a** que *«no hay lugar a condena en costas en las acciones públicas»* [...] *En ese contexto, el municipio [...] no está exonerado de la condena en costas por el hecho de estar implícito el interés público, pues «el pago de las agencias en derecho está destinado a restablecer la equidad perdida por causa del Estado y no constituye una dádiva o un privilegio a favor de quien tuvo que acudir a un proceso para defender sus derechos o intereses»*. Por tanto, como el caso no corresponde a una acción pública¹⁵, no se comparte el referido argumento.

Y se advierte que, como hay parte vencida, corresponde confirmar dicha condena acorde con lo establecido en el artículo 365.1 del CGP, sin que sea de recibo lo aducido en punto a su comprobación. En efecto, la indemnidad económica de quien triunfó en el litigio, por los gastos relativos al apoderamiento judicial en que haya incurrido, se desliga de la demostración de la existencia de un contrato y de la cuantía de los honorarios, pues el alcance de la condena en este aspecto se restringe al monto que corresponda reconocer a título de *«agencias en derecho»*, según los artículos 361 y 366.4 del CGP. Por las mismas razones y ante la no prosperidad de la apelación de la demandada es procedente la condena en costas en segunda instancia -365.3 CGP-. Así, se fijarán como agencias en derecho el equivalente a un smlmv al momento de la ejecutoria de la providencia, según las reglas previstas en el artículo 366 ib. y los lineamientos dispuestos en el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

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

¹³ Sentencia del 01 de julio de 2021 que reitera la del 26 de noviembre de 2020 (exps. 25471 y 24326, CP. Stella Jeannette Carvajal)

¹⁴ Sentencia del 06 de julio de 2016 (exp. 20486, CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez)

¹⁵ En el caso no se trata de una acción pública (i.e. nulidad simple, nulidad por inconstitucionalidad, tutela, etc.) sino del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.



FALLA

1. **Confirmar** la sentencia apelada.
2. Condenar en costas en segunda instancia a la entidad demandada, conforme con lo señalado en la parte considerativa de esta providencia.

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

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN
Presidente

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Salva voto parcial

(Firmado electrónicamente)
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>