



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C., siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020).

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

RADICACIÓN: 110013337042 **2018 00281** 00

DEMANDANTE: COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE MEDELLÍN

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. DESCRIPCIÓN

1.1. TEMA DE DECISIÓN

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN

PARTES

Demandante:

La COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE MEDELLÍN, identificada con NIT No. 890.909.254-6.

Demandada:

U.A.E. Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

OBJETO

DECLARACIONES Y CONDENAS

La parte actora solicita se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

(i) La Resolución No. RDO- 2017-01445 de junio de 2017, por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial por las conductas de omisión, mora e inexactitud.

(ii) Resolución No. RDC- 2018-00483 de 12 de junio de 2018, por medio de la cual se resuelve recurso de reconsideración interpuesto contra la liquidación oficial.

Como consecuencia de lo anterior, ordenar dejar sin efectos jurídicos los actos administrativos.

En virtud de lo señalado en el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016, se ordene a las administradoras, o a quienes asuman sus obligaciones para que efectúen las provisiones correspondientes en una cuenta especial que reconozca y garantice la devolución de los recursos en caso de que se ordene la nulidad de las resoluciones mencionadas y se haya realizado pago alguno. +

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

El apoderado de la Cooperativa señala los siguientes hechos:

- a) La UGPP profirió Requerimiento para Declarar y/o corregir No. RCD-2016-01003 del 21 de octubre 2016, por la presunta omisión, mora e inexactitud durante los periodos de enero a diciembre de 2012, notificado el 11 de noviembre de 2016.
- b) La Cooperativa dio respuesta al requerimiento para declarar bajo el radicado No. 201750050417402,
- c) La UGPP expidió la Liquidación Oficial No. RDO-2017-01445 del 27 de junio de 2017 por omisión en la afiliación y pago, mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social en el subsistema de pensiones, notificada el 28 de julio de 2017.
- d) El día 28 de septiembre de 2017 bajo el radicado No 201740033008922 la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE MEDELLIN interpuso el Recurso de Reconsideración en contra de la Liquidación Oficial.
- e) La Unidad resolvió el recurso a través de la resolución No. RDC 2018-00483 del 12 de junio de 2018, y lo notificó el día 14 de junio de 2018.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Normas constitucionales

.- Constitución Política: artículos 2, 6 y 29

Normas de rango legal:

.- Ley 1437 de 2011: artículo 137

.- Ley 1607 de 2012: artículo 179

Concepto de violación:

Sostiene que los actos administrativos adolecen de vicios en la formación del acto, puesto que no tienen correspondencia con lo dispuesto en las auto declaraciones tributarias, lo cual conduce a la falsa motivación, más aún cuando los hechos no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación, no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada. Por esta razón, formula los siguientes cargos:

PRIMER CARGO. CADUCIDAD DE LA FACULTAD DE FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y FIRMEZA DE LAS DECLARACIONES DEL AÑO 2012

Indica que si bien, la facultad de fiscalización de la Unidad se encuentra establecida en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, el cual establece que las acciones sancionatorias y de determinación de las contribuciones parafiscales se pueden iniciar, 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 debe declarar o se configuró el hecho sancionable, lo cierto es que las conductas fiscalizadas son previas a la entrada en vigencia de la Ley, la cual corresponde al 26 de diciembre de 2012, por tanto, el marco legal para el proceso de determinación del periodo fiscalizado 2012 es el de la Ley 1151 de 2007, encontrándose frente al fenómeno de ultraactividad de la ley, al respecto cita la sentencia de la Corte Constitucional C-763/02.

En consecuencia, advierte que el término de caducidad de la acción de fiscalización en comento es consagrado por el Estatuto Tributario, es decir, cinco (5) años para omisos y dos (2) para mora inexactitud, contados hasta la notificación del acto que expide la liquidación oficial, por lo cual, solicita se declare la caducidad del periodo 2012, toda vez que cualquier interpretación distinta implicaría dar aplicación

retroactiva a la Ley 1607 de 2012¹, más aún cuando dichas declaraciones adquirieron firmeza conforme lo dispone el artículo 714 del Estatuto Tributario.

Considera evidente que dentro de los dos años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar la UGPP no notificó a la Cooperativa del Requerimiento para Declarar y/o Corregir, quedando en firme las declaraciones de enero a diciembre de 2012 en el año 2014 y el acto administrativo RCD-2016-01003 del 21 de octubre de 2016 fue notificado el 11 de noviembre de 2016.

En este sentido cita la sentencia del Consejo de Estado de fecha 15 de septiembre de 2016, radicado No. 250002327000201200524-01, la sentencia proferida por el Juzgado 41 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá del 27 de septiembre de 2017, radicado No. 110013337 041 2016 00239 00.

SEGUNDO CARGO. TRANSGRESIÓN ARTÍCULO 5 DE LA LEY 797 DE 2003.

Informa que la UGPP profirió Liquidación Oficial No. RDO 340 dentro del expediente 4282, por las supuestas conductas de omisión, mora e inexactitud en la presentación de las autoliquidaciones y pagos a los subsistemas de SALUD, ARL, SENA, ICBF Y CCF, pero no ordenó el pago de ajustes respecto del subsistema de pensión, por lo cual, posteriormente, inició el proceso de determinación que da lugar a esta demanda.

Aduce que el IBC es uno solo, por ende no había lugar a iniciar un proceso de determinación por el subsistema de pensiones respecto de un periodo ya fiscalizado como es el del 2012, toda vez que el Ingreso Base de Cotización es el mismo para el Sistema General de Seguridad Social Integral, no obstante, de forma *incorrecta* la Unidad tomó un ingreso base de cotización diferente para cada uno de los sistemas, generando la vulneración no solo al debido proceso sino también a la norma que regula la materia. Posteriormente ilustra el caso concreto de tres trabajadores².

TERCER CARGO. AJUSTES POR OMISIÓN Y SANCIÓN.

Argumenta que los ajustes por concepto de omisión no corresponden a la realidad, teniendo en cuenta que algunas de las personas respecto de las cuales se propone no tienen ni tuvieron relación laboral con la Cooperativa, como es el caso de los señores ROBINSON MIGUEL AGUIRRE CARRERO y FREDY ALONSO VILLADA PEÑA.

¹ En cuanto a la aplicación retroactiva cita la sentencia de la Corte Constitucional T-110 de 2011

² Folios 9 a 10

CUARTO CARGO. NO TUVO EN CUENTA EL VALOR Y LOS DÍAS DE VACACIONES DISFRUTADAS.

Menciona que las vacaciones disfrutadas no constituyen salario, puesto que obedecen a un descanso remunerado y en consecuencia, como el ingreso Base de cotización IBC- a seguridad social (salud pensiones y riesgos laborales) es el salario mensual, no deben hacer parte de la base de cotización y únicamente deben ser consideradas para el pago de los parafiscales (caja de compensación, SENA e ICBF) de conformidad con la Ley 21 de 1982. Por tanto, considera que la demandada calculó de manera errada los ajustes a seguridad social para los trabajadores que se encontraban en periodo de vacaciones, incluyéndolos en los ajustes a salud, pensión y ARL

QUINTO CARGO. VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA.

Expone que la UGPP vulneró el principio de confianza legítima por cuanto estableció ajustes sobre periodos que ya se encontraban en firme.

SEXTO CARGO. EXTRALIMITACIÓN DE FUNCIONES DE LA UGPP.

En primer lugar, sostiene la UGPP es una Entidad de naturaleza similar a la DIAN, pues las dos son administraciones tributarias.

Posteriormente se refiere a la sentencia del Consejo de Estado del 8 de julio de 2010, Radicación: 76001-23-31-000-2006-01547-01 (17329), C.P.: Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia, indicando que aplica al caso que nos ocupa pues la DIAN al igual que la UGPP pretendió modificar la autodeclaración tributaria realizada por el contribuyente, tomando valores extraídos de los auxiliares por tercero de la contabilidad y extralimitándose en sus funciones, usurpando competencias exclusivas de los jueces laborales.

A su entender, la demandada asume la competencia de los jueces para la determinación de lo que debe ser factor salarial a efectos de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-CPPS y desconoce la validez de los pactos de desalarización suscritos en los contratos de trabajo, pagos que obedecen a una mera liberalidad.

SÉPTIMO CARGO. MOTIVACIÓN INSUFICIENTE.

Manifiesta que se afectan los elementos de validez del acto administrativo, en particular la motivación de este por faltar claridad y precisión en las observaciones de

las presuntas inexactitudes, pues no se señaló cuál fue la forma cómo la Unidad cruzó las bases de datos o qué tuvo en cuenta como factor salarial y no salarial. Al respecto cita la sentencia de la Corte Constitucional SU.917/10.

OCTAVO CARGO, ANÁLISIS PROBATORIO.

Indica que de acuerdo con la lectura de la liquidación Oficial correspondiente, la Unidad no realizó el análisis exhaustivo a las pruebas aportadas durante el proceso de determinación, las cuales obran en el expediente, lo cual conlleva a sentar que el acto recurrido negó la valoración de las pruebas para identificar la veracidad de los hechos y argumentos de defensa sobre las conductas indilgadas, sin tener en cuenta que su actuar vulnera el debido proceso y derecho de defensa, además de configurar un defecto factico negativo.

1.2. OPOSICIÓN

La apoderada de la UGPP (ff. 58 a 82) se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, argumentando que la entidad actuó en ejercicio de las funciones legales de conformidad con las disposiciones especiales vigentes al momento de expedir los actos administrativos objeto de la demanda, actos que se encuentran investidos de presunción de legalidad.

Acepta y aclara los hechos de la demanda.

En cuanto a los argumentos de defensa se refiere a cada uno de los cargos de la demanda, indicando que el primero de ellos no está llamado a prosperar porque el artículo 178 de la ley 1607 de 2012 es una norma de aplicación inmediata y de manera especial para el procedimiento de determinación de la Unidad que dispone una competencia de carácter temporal para investigar y sancionar, de conformidad con el orden jurídico vigente, un hecho censurable que en el presente caso se traduce en mora e inexactitud en la presentación de las autodeclaraciones y pagos al Sistema de la Protección Social, así las cosas, no es posible la remisión a otras normas como las contenidas en el estatuto del trabajo, el procedimiento laboral o el estatutario, así como tampoco son aplicables las sentencias que refiere el actor en su libelo.

La aplicación del Estatuto Tributario solo opera para aspectos procedimentales porque es su aplicación debe ser de carácter residual cuando el legislador no haya

previsto una disposición especial y en lo que no riña con la naturaleza del tributo determinado.

Sostiene que en el caso concreto inició las acciones de determinación de las obligaciones a cargo de la sociedad demandante, con la notificación del Requerimiento de información No 20136200536681 del 05/03/2013, por la presunta omisión, inexactitud y mora en las autoliquidaciones pagos de los aportes al sistema de la Protección Social correspondientes al periodo comprendido en el año 2012, esto es dentro del término de los cinco (5) años siguientes a la fecha en que el aportante declaró por valores inferiores a los legamente establecidos u omite declarar y pagar los aportes correspondientes.

Por otra parte, recuerda que las acciones que involucran el recaudo de sumas que por ley están destinadas al reconocimiento de prestaciones de carácter vitalicio cuyo derecho es imprescriptible e irrenunciable para sus beneficiarios, como es el caso de los aportes a la Seguridad Social, no es viable aplicar el fenómeno extintivo de la prescripción a la acción de cobro de los aportes, más cuando sus actores no pueden sustraerse de su reconocimiento y pago.

Añade que el artículo 714 del Estatuto Tributario no establece ningún procedimiento que deba efectuarse para hacer efectiva la norma sustancial máxime si el derecho que se consolida en cabeza del contribuyente se origina con el solo paso del tiempo. Ahora bien, ni siquiera con la expedición de la Ley 1607 de 2012 el legislador contempló la posibilidad de que las Planillas de Autoliquidación de Aportes adquieran firmeza, es decir, lejos de revestir con firmeza las Planillas, el ordenamiento jurídico establece un término de caducidad para el inicio de las acciones de fiscalización, por ende, resulta improcedente pretender la aplicación del artículo del Estatuto Tributario.

En lo referente al segundo cargo, coincide con el demandante en que se realizó, por medio de la Liquidación Oficial No. RDO 340 del 12 de febrero del 2014, el proceso de fiscalización en contra de la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE MEDELLIN de manera separada respecto de los subsistemas de salud, riesgos laborales, caja de compensación, SENA e ICBF para los periodos del año 2012 entre enero a diciembre de 2012, distinto al proceso que nos ocupa que corresponde al subsistema de pensión y Fondo de Solidaridad Pensional por los mismos periodos. Indicando que

fue así, pues de conformidad con lo previsto en los artículos 113 de la Ley 6 de 1992 y 99 de la Ley 633 de 2000, no existe impedimento para adelantar procesos de fiscalización por separado para cada uno de los Subsistemas de la Protección Social por las características que ostentan, toda vez que, al depender el pago de aportes de cada subsistema a la naturaleza de los pagos, la modalidad contractual, las tarifas y las novedades presentadas en vigencia de la relación laboral, no es posible analizarlos bajo una misma regla a pesar de que las bases de aportes verificadas sean las mismas.

Manifiesta que no se evidencia violación del artículo 5 de la Ley 797 de 2003 reglamentado por el Decreto 510 de 2003 porque la Cooperativa no tiene en cuenta que existen particulares que pueden afectar la base de cotización por lo que no en todos los casos puede ser igual el IBC para salud y pensión, por ejemplo, si una persona presenta novedad de licencia no remunerada el pago de aportes a salud debe efectuarse obligatoriamente sobre una tanta del 8,5% pero no así pensión; otro ejemplo puede presentarse con los trabajadores que perciben más de 4 SMLMV quienes tienen la obligación de cotizar al Fondo de Solidaridad Pensional contrario a los que perciben menos de 4 SMLMV. De esta manera concluye que los aportes Parafiscales de la Protección Social no pueden ser analizados como si todos fueran iguales, pues las bases sobre las cuales se efectúan los aportes sean las mismas, ya que el monto de la contribución no depende exclusivamente de la base de cotización sino también de los demás factores que por ley han definido la manera correcta de realizar los aportes.

En lo relacionado con el cargo de ajustes por omisión y sanción, afirma que revisó la situación específica de los trabajadores relacionados por la demandante, encontrando que dentro del proceso de fiscalización no se allegó prueba alguna que permitiera desvirtuar que las personas no tenían relación laboral con la Cooperativa, por el contrario, en la información contable y nomina allegada mediante radicado UGPP 20137362775862 del 17 de octubre de 2013, exactamente en el archivo Excel denominado "1382018106098_Conductores_CMT" se incluyó a los señores Robinson Miguel Aguirre Carrero Y Fredy Alonso Villada Peña.

Al respecto indica que el artículo 746 del ET consagra una presunción legal que admite prueba en contrario una vez así lo exija la autoridad tributaria, en consecuencia, los hechos que el contribuyente refleja en sus declaraciones, así como

los que manifieste con ocasión de la respuesta a los requerimientos proferidos por la administración gozan de presunción de certeza, siendo obligación del contribuyente demostrar los hechos que expuso como ciertos.

Añade que la carga probatoria que tienen la Unidad no limita la que le corresponde a la sociedad; de hecho, en materia tributaria opera la carga dinámica de la prueba en el entendido de que es el contribuyente el que se encuentra en posición privilegiada para probar el hecho económico declarado y por lo tanto, está en condiciones de allegar la prueba respecto del hecho controvertido y alegado por la autoridad tributaria³.

Discute el cuarto cargo de la demanda, pues a pesar de que en principio las vacaciones no son factor salarial, no puede pasarse por alto que el artículo 17 de la Ley 21 de 1982 establece que para efectos de la liquidación de las contribuciones parafiscales con destino al ICBF, SENA y Cajas de compensación Familiar se entiende por nómina mensual de salarios la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la ley laboral, cualquiera que sea su denominación y además, los verificados por descansos remunerados de ley, convencionales y contractuales

De acuerdo con el artículo 70 del Decreto 806 de 1998, el ingreso base de cotización para los subsistemas de salud y pensiones será el último salario base de cotización reportado con anterioridad a la fecha en que el trabajador hubiere empezado a disfrutar sus vacaciones, entendiendo que el IBC tanto para pensión como para salud será el mismo en virtud el artículo 3 del Decreto 510 de 2003. Esto significa que, la base debe ser aplicada exclusivamente para los días de disfrute de vacaciones, por lo que la base de cotización correspondiente a los días en que el trabajador retornó a prestar sus servicios debe ser calculada teniendo en cuenta el mes de labores.

Ahora bien, indica que la parte demandante no especifica los casos en los que puntualmente la Unidad calculó de manera errada los ajustes determinados a seguridad social para los trabajadores que se encontraban en periodo de vacaciones, siendo difícil revisar casos puntuales al no allegar la prueba y casos específicos sobre los cuales supuestamente se incurrió en esta falencia. No obstante, cita algunos ejemplos visibles en los folios 73 a 75 del expediente.

³ Ver folio 70 del expediente. Al respecto cita las providencias del Consejo de Estado, proferidas dentro de los expedientes No. 25000-23-26-000-1995-‘972-01 y 19001-23-31-000-1997-04001-01 (19836)

En lo que toca al principio de confianza legítima, desestima los argumentos considerando que la parte demandante no desarrolla el cargo, sino solo se limita a señalar una presunta vulneración al principio de confianza al establecer ajustes sobre periodos que ya se encontraban en firme, sin embargo, como se expuso en precedente, no existe firmeza en las Planillas de Autoliquidación de Aportes.

Argumenta que tampoco se determinó en que consistió la extralimitación de las funciones de la UGPP que sustenta el cargo sexto de la demanda, ni se demostró que los actos administrativos carezcan de presunción de legalidad, por el contrario, fueron expedidos en cumplimiento de los fines y competencias señaladas por la Ley. Además, la Unidad respecto de los pagos no salariales realizó ajustes en la medida que se llegaron las pruebas pertinentes y conducentes que sustentaban los supuestos de hecho que basaban la defensa de la Cooperativa.

Frente a la sentencia referida por el actor, arguye que no es aplicable, pues hace referencia a los tributos que fiscaliza la DIAN mientras que lo fiscalizado por la entidad tiene relación con las contribuciones parafiscales de la protección Social, temas sustancialmente diferentes y que no tienen nada que ver entre sí.

Respecto a la motivación de los actos administrativos, señala que en los procesos de determinación de las obligaciones en materia de Seguridad Social y Parafiscales los actos se motivan en dos documentos, a saber (i) el escrito de la liquidación oficial y (ii) el archivo Excel adjunto en medio magnético o denominado SQL, que permite apreciar los ajustes y las razones que dan lugar al acto de determinación, detallando la razón del ajuste, es decir, porque se incurre en omisión al no cumplir con la obligación de afiliar a algunos de sus trabajadores al Sistema, la mora derivada del no pago de los aportes o la inexactitud cuando se pagó en un menor valor al que realmente correspondía. En este orden de ideas, dichos documentos son complementarios.

Afirma que la liquidación se obtuvo de verificar y valorar todas las pruebas que suministró el aportante en desarrollo de la investigación administrativa, tales como balances, nominas mensuales, auxiliares de cuota, certificaciones expedidas por contador público o revisor fiscal y la planilla integrada de liquidación de aportes - PILA-, razón por la cual, concluye que no le asiste razón a la parte actora cuando

pretende configurar una falta de motivación de los actos administrativos demandados, que cumplen con los requisitos previstos en el artículo 712 del ET.

Por su parte, el archivo Excel cuenta con el concepto de incumplimiento, el subsistema donde se presentó el incumplimiento, los conceptos de pago tenidos en el IBC, el porcentaje o tarifa a ser aplicada sobre ese IBC para cada subsistema de la Protección Social, el valor cancelado por la empresa, el valor que debía cancelar y la diferencia que da lugar al ajuste; elementos que se encuentran explicados en la pestaña de DESCRIPCIÓN DE CAMPOS u OBSERVACION.

De conformidad con lo anterior, colige que el acto administrativo fue expedido con observancia de los requisitos formalidades y exigencias establecidas en las normas que facultan a la Unidad para adelantar el proceso de fiscalización, gozando de presunción de legalidad⁴.

la UGPP profirió los actos en cumplimiento de un deber legal y permitió la posibilidad de controvertir el contenido de los mismos, sin que existiera discrecionalidad en su contenido, ya que en la liquidación oficial y en la resolución que resuelve el recurso de reconsideración cuentan con una exposición clara y precisa de las irregularidades cometidas por la accionante al momento de liquidar sus aportes al Sistema.

Finalmente se pronuncia frente al cargo octavo manifestando que no se indica de manera concreta cuáles pruebas fueron las que se dejaron de valorar o no se tuvieron en cuenta, simplemente se limita a denunciar que no hizo un análisis de ellas, sin embargo, prueba de que fueron tenidas en cuenta es la disminución de la obligación determinada a lo largo del proceso de fiscalización.

1.3. PROBLEMA JURÍDICO

Con el objeto de determinar la legalidad de la Liquidación Oficial No. RDO- 2017-01445 de junio de 2017 y la Resolución No. RDC- 2018-00483 de 12 de junio de 2018, corresponde al Despacho establecer: ¿la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE MEDELLÍN incurrió en omisión, mora e inexactitud por los periodos fiscalizados comprendidos entre el 01/01/2012 al 31/12/2012?

Con el objeto de dar respuesta a este interrogante, desde la fijación del litigio se determinó que debe estudiarse:

⁴ Ver folio 78. Sobre el particular, cita las sentencias del Consejo de Estado de fecha 29 de mayo de 2003, radicado No. 2500023-24-000-1999-00563-01(13377) C.P. Ligia López Díaz y fecha 28 de agosto de 2014, radicado No. 2500023266000 2001-11002-01(28656).

(i) ¿es aplicable el artículo 714 del Estatuto Tributario y en consecuencia, operó la caducidad y firmeza de los periodos fiscalizados comprendidos entre 01/01/2012 al 31/12/2012?

(ii) ¿Es procedente iniciar un proceso de determinación independiente respecto de cada uno de los subsistemas a la Seguridad Social?

(iii) ¿los actos administrativos carecen de motivación por no indicar con precisión los argumentos normativos que sustentan la omisión, mora e inexactitud que den cuenta de dónde surgen las sumas impuestas por la demandada o los conceptos que se adeudan?

(iii) ¿La UGPP determinó incorrectamente el IBC y se extralimitó en sus funciones por ejercer competencias exclusivas de los jueces laborales?

1.3.1. TESIS DE LAS PARTES

Tesis de la parte demandante: Sostiene que los actos demandados deben ser declarados nulos pues se encuentran en firme de acuerdo con el artículo 714 del Estatuto Tributario, pues las conductas fiscalizadas son previas a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012 y además, el Requerimiento para Declarar y/o Corregir se notificó el 11 de noviembre de 2016, después de los dos (2) años legalmente establecidos, situación que deriva también en la vulneración del principio de confianza legítima.

Añade que no es posible iniciar un proceso de determinación independiente por el subsistema de pensión cuando cursaba a su vez uno por los demás subsistemas, pues ello vulnera el artículo 5 de la Ley 797 de 2003.

Igualmente considera que debe declararse la nulidad de los actos por cuanto la demandada determinó incorrectamente el IBC incluyendo ajustes respecto de personas que no tenían vínculo laboral con la Cooperativa y omitiendo que las vacaciones no deben hacer parte de la base de cotización, lo cual se refleja a su vez en la extralimitación de sus funciones por abrogar competencias propias del juez laboral.

Tesis de la parte demandada: Argumenta que no es posible dar aplicación al artículo 714 del Estatuto Tributario para declarar la firmeza y caducidad de las Planillas, pues la remisión al Estatuto se encuentra limitada a aspectos procedimentales y no sustanciales. Aunado a ello, quedó probado que inició la

actuación con el primer requerimiento de información No. 20136200536681 del 5/03/2013, el cual fue notificado el 15/03/2013, fecha para la cual no existía límite en el tiempo para iniciar la fiscalización por parte de la Unidad respecto de la determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social.

Añade que es procedente iniciar un proceso de determinación respecto a cada uno de los subsistemas de la protección social, encontrando, para el caso del subsistema de pensión que fueron valoradas todas las pruebas aportadas por la sociedad y motivó debidamente la liquidación oficial en el documento Excel anexo, indicando con precisión los conceptos que se tuvieron en cuenta para determinar las sumas adeudadas.

Tesis del Despacho: El Despacho sostendrá que hay lugar a declarar la nulidad de los actos administrativos demandados debido a la firmeza de las declaraciones fiscalizadas de conformidad con lo reglado en el artículo 714 del Estatuto Tributario, por ser la norma vigente al momento de los hechos.

1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.4.1. PARTE DEMANDANTE (folios 100 a 109)

La parte actora, aduce que la falsa motivación para el caso en concreto se traduce en aquel error de hecho o de derecho que en determinado momento puede afectar la legalidad del acto y el desvío de poder ya sea porque los hechos aducidos en la decisión son inexistentes o son calificados erradamente desde el punto de vista jurídico.

A su juicio, el derecho a la defensa de la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE MEDELLIN no radica solamente en la oportunidad de presentar objeciones respecto de los condenas que estima la entidad demandada, por el contrario, el derecho a la defensa entiende un sinnúmero de actuaciones entre las que se destaca el estudio y la ponderación de las consecuencias que se podrían surtir a partir de las decisiones administrativas, siendo necesario que la entidad estudie la posibilidad económica y financiera de cada una de las empresas a las cuales está ejecutando.

Considera que en la resolución RCC 8938 de fecha 29 de noviembre de 2016 la UGPP dio una aplicación desproporcionada de su facultad sancionatoria y transgredió el ordenamiento jurídico, puesto que los actos administrativos vulneran la Constitución

Política y la Ley. También observó que la resolución es incongruente con el valor de la actualización de la deuda, pues el valor que se pretende ejecutar no concuerda.

1.4.2. PARTE DEMANDADA (folios 110 a 114)

La apoderada de la UGPP ratifica los argumentos esgrimidos en la contestación de la demanda, refiriéndose a las normas aplicables al caso.

Menciona que la fiscalización realizada por la entidad fue con base en principios constitucionales y legales respecto de las contribuciones parafiscales de la protección social en ejercicio de las funciones conferidas por la Ley 1151 de 2007, por tanto, no lo asiste la razón a la parte demandante de que se hubieran violado preceptos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional, se hubiera actuado sin la competencia funcional y temporal para realizar la fiscalización.

Menciona que se encuentra plenamente demostrado que la Unidad sí verificó, analizó y aplicó las pruebas aportadas por el aportante en la actuación administrativas.

1.4.2. MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Delegado ante este Juzgado no rindió concepto en este proceso.

2. CONSIDERACIONES

CADUCIDAD DE LA FACULTAD DE FISCALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN Y FIRMEZA DE LAS AUTODECLARACIONES

La parte demandante sostiene que las conductas fiscalizadas son previas a la vigencia de la Ley 1607 de 2012, lo que significa que el marco legal aplicable en el proceso de determinación adelantado es la Ley 1151 de 2007 y con ello el Estatuto Tributario -aplicable por remisión expresa del artículo 156-⁵.

Por su parte, la UGPP argumenta que el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 es una norma de aplicación inmediata, aunado a que el Estatuto Tributario solo opera para aspectos procedimentales y de carácter residual, por lo que, las acciones de determinación de las obligaciones a cargo de la Cooperativa iniciaron con la notificación del Requerimiento de Información No. 20136200536681 del 05 de marzo

⁵ Folio 5 vuelto.

de 2013, dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha en que el aportante declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos⁶.

Así las cosas, procede el Juzgado a estudiar si el término de dos años previsto en el artículo 714 ET debe ser aplicado en el caso concreto para las Planillas de Liquidación de Aportes presentadas en el año 2012 como lo pretende la Cooperativa de Transporte de Medellín, o si por el contrario debe tenerse en cuenta el término correspondiente a los cinco (5) años dispuesto en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 como lo solicita la UGPP.

Para resolver, encuentra el despacho que, en lo referente a la caducidad para iniciar las acciones sancionatorias y de determinación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, la Ley 1607 de 2012 estableció expresamente el término de cinco (5) años 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, para notificar el requerimiento de información o el pliego de cargos; salvo que se presente la declaración de manera extemporánea o se corrija la declaración inicialmente presentada, pues en estos casos el término de caducidad se contará desde el momento de la presentación de la declaración extemporánea o corregida⁷.

Sin embargo, esta disposición normativa entró en vigencia a partir de la promulgación de la Ley, el 26 de diciembre de 2012⁸, lo que significa que, en virtud del principio de irretroactividad de la ley tributaria contenido en el artículo 363 de la Constitución Política, es en este momento que comenzó a producir efectos jurídicos y resultó aplicable para las situaciones jurídicas presentadas, luego, aquellas que se consolidaron en forma definitiva al amparo de la normativa anterior, escapan de su ámbito de aplicación⁹. En otras palabras, el término de caducidad de cinco (5) años previsto para iniciar el procedimiento de determinación oficial de las obligaciones al Sistema de la Protección Social opera exclusivamente para las situaciones jurídicas presentadas desde la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012.

Esto quiere decir que, para periodos anteriores resulta necesario acudir a lo previsto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 por tratarse de la norma anterior vigente para asuntos relativos a las contribuciones parafiscales, y con ello al Estatuto

⁶ Folio 61 del expediente

⁷ Parágrafo segundo del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

⁸ Diario Oficial No. 48.655

⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 10 de septiembre de 2014, radicado No. 54001-23-31-000-2005-01253-01(19784). C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

Tributario por la remisión expresa que está disposición realiza para los procedimientos de liquidación oficial¹⁰.

Visto lo anterior, encuentra el Juzgado que dentro de las normas tributarias aplicables, el artículo 714 del Estatuto estableció:

la declaración tributaria quedará en firme, si dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar, no se ha notificado requerimiento especial. Cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los dos años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma.

Nótese que la disposición en cita fijó el término para que la administración ejerciera la facultad de fiscalizar y determinar los periodos comprendidos en las autodeclaraciones, que para el caso particular son las Planillas Integradas de Liquidación de Aportes – PILA, las cuales adquieren firmeza si dentro de los dos (2) años siguientes al vencimiento del plazo para declarar o de la fecha de presentación extemporánea la UGPP no ha notificado el requerimiento para declarar y/o corregir.

Respecto a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA, cabe anotar que corresponden al mecanismo utilizado para la autoliquidación y pago de aportes de manera unificada al Sistema de Seguridad Social Integral y Parafiscales¹¹, en la cual los aportantes reportan la información para cada uno de los subsistemas a los que el cotizante está obligado a aportar, por tanto, constituye la declaración tributaria. Luego, una vez en firme la liquidación por haber transcurrido el término previsto en el artículo 714 del ET se torna inmodificable, de manera que la UGPP pierde la facultad de fiscalización y determinación de los periodos declarados en la Planilla PILA¹².

Descendiendo al caso concreto se observa que la UGPP inició el proceso de determinación por omisión en la afiliación y pago de los aportes, mora e inexactitud en la presentación de las autoliquidaciones y pagos de los aportes al subsistema de pensión por los periodos de enero a diciembre del año 2012¹³. En ese escenario, se comparte la tesis de la parte demandante en el sentido de que para el período 2012

¹⁰ Ver Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección B. Fallo del 30 de agosto de 2018. Radicado No. 250002327000-2015-00266-00. M.P.: Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda y subsección A. Sentencia del 26 de febrero de 2020, radicado No. 11001-33-37-041-2017-00068-01. M.P.: Gloria Isabel Cáceres Martínez.

¹¹ Decretos 3667 de 2004 y 1465 de 2005, los cuales fueron compilados en los artículos 3.2.3.1, 3.2.3.4 a 3.2.3.8 del título 3 de la parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016

¹² Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 24 de octubre de 2019. Radicado No. 25000-23-37-000-2014-00900-01(23599). C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

¹³ Documento denominado LO RDO-2017-01445. PDF en la carpeta ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

no era aplicable la Ley 1607 de 2012, sino el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, pues era la norma que regía para la época de presentación de las Planillas Integradas de Liquidación de Aportes-PILA, al ser estas anteriores a la entrada en vigor de la Ley 1607 de 2012.

Aceptar la aplicación de esta última norma desconocería tanto los principios de confianza y de buena fe de los administrados, quienes legítimamente han creído que sus planillas PILA (declaraciones de naturaleza tributaria) quedarían en firme dentro de los dos años siguientes al vencimiento del plazo para presentar y pagar las planillas conforme lo establecía el artículo 714 del E.T; como los efectos de la ley en el tiempo, pues si bien es cierto la Ley 1607 de 2012 entró en vigencia en diciembre de 2012 -dentro del año de los periodos fiscalizados-, también lo es que debe aplicarse la norma vigente en el momento que se consolida el hecho jurídico en virtud del principio de ultraactividad de la Ley, el cual se produce cuando una norma que a pesar de haber sido derogada, sigue aplicando a los hechos ocurridos durante su vigor, es decir, se emplea la regla anterior para la protección de derechos adquiridos y expectativas legítimas de quienes desempeñaron ciertas conductas durante la vigencia de la norma derogada¹⁴. Al respecto, la Corte Constitucional, de antaño afirmó:

*"Bajo los supuestos vistos la ultraactividad de la ley también encuentra arraigo constitucional. La ultraactividad de la ley es un problema de aplicación de la ley en el tiempo y **esta íntimamente ligada al principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la ley vigente al momento de su ocurrencia, realización o celebración. Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio "Tempus regit actum", que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista, es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después. Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultraactividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc.**"*¹⁵

(Negrilla del Juzgado)

Por los argumentos señalados se **accederá al cargo de la demanda**, pues las declaraciones presentadas en el 2012 adquirieron firmeza en el año 2014 y, constituye un hecho aceptado por las partes que, el Requerimiento para Declarar y/o

¹⁴ Corte Constitucional T-415 de 2017.

¹⁵ Corte Constitucional C-763 de 2002.

Corregir No. RCD-2016-01003 del 21 de octubre de 2016 fue notificado el 11 de noviembre de 2016 por correo certificado¹⁶.

En consecuencia, se accederá al cargo y deberá declararse la nulidad de la Resolución No. RDO- 2017-01445 de junio de 2017 "por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial por las conductas de omisión, mora e inexactitud" y la Resolución No. RDC- 2018-00483 de 12 de junio de 2018 "por medio de la cual se resuelve recurso de reconsideración interpuesto contra la liquidación oficial", motivo por el cual el Despacho se abstendrá de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los demás cargos.

A título de restablecimiento del derecho, debe declararse la firmeza de los periodos fiscalizados y ordenar dejar sin efectos jurídicos las resoluciones identificadas, procediendo el archivo del expediente.

3.- COSTAS

En la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es una constante que se ventilen asuntos de interés público, razón por la cual habría lugar a suponer que no hay condena en costas. No obstante, según la Sentencia del Consejo de Estado Sección Cuarta, Sentencia 050012333000 2012 00490 01 (20508), agosto 30/16, se indicó que la administración tributaria no está exonerada de la condena en costas por el mero hecho de que la función de gestión de recaudo de los tributos conlleve de manera inherente un interés público.

Por otro lado, se tiene que La condena en costas, su liquidación y ejecución se rige por las normas del CGP¹⁷. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas¹⁸, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse en costas a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y se condenará exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada dentro del proceso.

Luego, es preciso destacar que no es de recibo la exigencia de que se aporte al expediente una factura de cobro o un contrato de prestación de servicios que certifique el pago hecho al abogado que ejerció el poder, debido a que i) las tarifas

¹⁶ Ver hecho segundo de la demanda (f. 2), aceptado expresamente por la UGPP a folio 60 vuelto del expediente. Al respecto indicó "Este requerimiento fue notificado por correo el 11 de noviembre de 2016, como se evidencia en la guía de correo certificado No. RN666279471CO".

¹⁷ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

¹⁸ Artículo 365 del Código General del Proceso.

que deben ser aplicadas a la hora de condenar en costas ya están previstas por el Acuerdo No. PSAA16-10554 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura; ii) para acudir este proceso debe acreditarse el derecho de postulación y iii) el legislador cobijó la condena en costas aun cuando la persona actuó por sí misma dentro del proceso, basta en este caso particular con que esté comprobado en el expediente que la parte vencedora se le prestó actividad profesional, como sucede en el presente caso (folio 14).

Por tanto, se condenará en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

FALLA

PRIMERO.- DECLARAR la nulidad la Resolución No. RDO- 2017-01445 de junio de 2017 *"por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial a la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE MEDELLÍN por las conductas de omisión en la afiliación y pago de los aportes, mora e inexactitud en las autodeclaraciones y pagos de los aportes al subsistema de pensión por los periodos de enero a diciembre de 2012"* y la Resolución No. RDC- 2018-00483 de 12 de junio de 2018 *"por medio de la cual se resuelve recurso de reconsideración interpuesto contra la liquidación oficial"*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** la firmeza de las declaraciones presentadas por los periodos de enero a diciembre de 2012.

TERCERO.- Consecuencia de lo anterior, **DEJAR SIN EFECTOS JURÍDICOS** las Resoluciones No. RDO- 2017-01445 de junio de 2017 y No. RDC- 2018-00483 de 12 de junio de 2018, y **ORDENAR** a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL –UGPP- el archivo del expediente administrativo No. 20151520058000807 (antes 4282C) adelantado contra la COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE MEDELLÍN por la omisión, mora e inexactitud de los periodos de enero a diciembre de 2012 en la autoliquidación y pago de los aportes al Subsistema de Pensión.

CUARTO.- CONDENAR en costas a la parte vencida en este pleito.

QUINTO.- MEDIDAS ADOPTADAS PARA HACER POSIBLES LOS TRÁMITES VIRTUALES (DECRETO 806 DE 2020): Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso debe ser enviada únicamente por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico **correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co** .

Es indispensable escribir en el espacio "ASUNTO" de los mensajes virtuales los 23 dígitos de radicación del proceso, pues sin esta identificación no será posible darle trámite. Igualmente, debe enviar archivos en formato DOC, DOCX, o PDF livianos Max 500 k, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo, con el fin de que se pueda dar expedito trámite a lo enviado-.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso¹⁹ y 3 del Decreto 806 de 2020²⁰, las partes deben enviar toda comunicación dirigida a este proceso al Despacho y a las demás partes mediante los correos electrónicos suministrados que se ponen en conocimiento:

COOPERATIVA DE TRANSPORTE DE MEDELLÍN:
dircontable@ctmcootransmede.com, según consta en el Certificado de Existencia y Representación Legal aportado a folio 19 del expediente.

APODERADO PARTE DEMANDANTE: notificaciones339@gmail.com,
juridico@grupoquick.com.

UGPP: notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

¹⁹ **CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO** **ARTÍCULO 78. Deberes de las partes y sus apoderados.** Son deberes de las partes y sus apoderados: 14. Enviar a las demás partes del proceso después de notificadas, cuando hubieren suministrado una dirección de correo electrónico o un medio equivalente para la transmisión de datos, un ejemplar de los memoriales presentados en el proceso. Se exceptúa la petición de medidas cautelares. Este deber se cumplirá a más tardar el día siguiente a la presentación del memorial. El incumplimiento de este deber no afecta la validez de la actuación, pero la parte afectada podrá solicitar al juez la imposición de una multa hasta por un salario mínimo legal mensual vigente (1 smmlmv) por cada infracción.

²⁰ **DECRETO 806 DE 2020. ARTÍCULO 3. Deberes de los sujetos procesales en relación con las tecnologías de la información y las comunicaciones.** Es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos. Para el efecto deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial. Identificados los canales digitales elegidos, desde allí se originarán todas las actuaciones y desde estos se surtirán todas las notificaciones, mientras no se informe un nuevo canal. Es deber de los sujetos procesales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 78 numeral 5 del Código General del Proceso, comunicar cualquier cambio de dirección o medio electrónico, so pena de que las notificaciones se sigan surtiendo válidamente en la anterior. Todos los sujetos procesales cumplirán los deberes constitucionales y legales para colaborar solidariamente con la buena marcha del servicio público de administración de justicia. La autoridad judicial competente adoptará las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

Toda actuación se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número **3134895346** de lunes a viernes entre las 8:00 a. m. y la 1:00 p. m. y las 2:00 p. m. y 5:00 p. m.

SEXTO.- En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, **ARCHÍVESE** el expediente, previa devolución de remanentes si a ello hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ

Firmado Por:

ANA ELSA AGUDELO AREVALO

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA

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:
c0c520edf3dfc170ee7b264e2d3dd024990eacbd216166d47981efc34a399d2a

Documento generado en 07/09/2020 11:03:53 p.m.