



**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 **2019 00014** 00

DEMANDANTE: FELIPE AYERBE MUÑOZ

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:

El señor FELIPE AYERBE MUÑOZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 14.937.153

Dirección virtual de notificaciones: jshernandez@ayerbeabogados.com

Demandada:

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

Dirección virtual de notificaciones: notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

OBJETO

DECLARACIONES Y CONDENAS

La parte actora solicita se declare la nulidad de la liquidación oficial No. RDO-2017-03830 y la Resolución No. RDC-018-01537, por la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la liquidación oficial.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho solicita se ordene a la UGPP restituir el valor de once millones cuatrocientos cincuenta mil cuatrocientos noventa y cinco pesos M/TE (\$11.450.495), por concepto de pago en virtud del requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD-2017-00532 del 28 de abril de 2017.

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

1. Mediante requerimiento de información No. RQI-M-3901 del 27 de octubre de 2016, la UGPP requirió información relativa a la afiliación y aportes al Sistema de Seguridad Social Integral para los periodos comprendidos entre el 1 de enero de 2014, y el 31 de diciembre de ese mismo año (2014).
2. Mediante escrito de respuesta del 21 de noviembre de 2016, el contribuyente contestó el requerimiento de información No RQI-M-3901 del 27 de octubre de 2016, aportando toda la información requerida por la UGPP.
3. Mediante requerimiento para declarar y/o corregir No RCD 2017-00532 del 28 de abril de 2017, la UGPP conminó al Contribuyente a (i) Modificar o pagar como cotizante al Sistema de Seguridad Social Integral, por los subsistemas de salud y pensiones la suma de \$32.715.700, sin hacer referencia a la obligación de cancelar o liquidar ningún tipo de interés moratorio a la fecha del pago efectivo de la suma requerida; (ii) Pagar la suma de \$11.450.496 a título de sanción por INEXACTITUD, liquidada con base en el numeral 2 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, es decir, aplicando una sanción del treinta y cinco por ciento (35%) respecto del mayor valor a pagar entre la corrección propuesta y la declaración inicial
4. El día 30 de junio de 2017 el Contribuyente radicó escrito en la UGPP, mediante el cual acredita el pago de la sanción por Inexactitud requerida mediante requerimiento para declarar y/o corregir Ne RCD- 2017-00532 del 28 de abril de 2017 allanándose a dicho requerimiento, donde además confesó haber omitido efectuar los aportes al subsistema de pensiones del SSSI.

5. La UGPP no respondió la solicitud de información y aclaración elevada y procedió a emitir la Liquidación Oficial No. RDO- 2017-03830 del 22 de noviembre de 2017.
6. Mediante la liquidación oficial la UGPP propuso una obligación de pago en contra del Contribuyente por \$32.513.400, exclusivamente en relación con aportes del subsistema de pensiones, eliminando los ajustes relacionados con el subsistema de salud (\$202.300). Asimismo, con base en el numeral 2 del artículo 179 de la ley 1607 de 2012, liquidó oficialmente sanción por inexactitud del sesenta por ciento (60%) del mayor valor a pagar entre la corrección propuesta y la declaración inicial.
7. La UGPP basó la liquidación en las planillas integradas PILA del periodo 2014 y en la declaración de renta presentada por el contribuyente.
8. No habiendo declarado ni pagado valor alguno al subsistema de pensiones, lo aplicable es el numeral 1 del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.
9. Previo a la liquidación oficial, la UGPP no emitió ningún tipo de comunicación o acto tendente a resolver la petición elevada por comunicación del 30 de junio de 2017.
10. La UGPP se abstuvo de resolver la petición de información elevada.
11. El 23 de enero de 2018 se interpuso recurso de reconsideración en contra de la Liquidación Oficial.
12. Por medio de Resolución No. RDC- 2018-01537 de noviembre 26 de 2018, la UGPP decidió no conceder las pretensiones contenidas en el recurso de Reconsideración interpuesto.
13. La UGPP no tuvo en cuenta la comunicación emitida por el contribuyente el 30 de junio de 2017 en respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, donde eleva la petición de información y aclaración referida en el recurso de reconsideración. Comunicación que reposa en el respectivo expediente del proceso administrativo, y que además fue expresamente referida y transcrita en la misma Liquidación Oficial.
14. La Resolución No. RDC- 2018-01537 fue notificada el día 12 de diciembre de 2018, con lo que concluyó la actuación administrativa.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Normas vulneradas:

- .- Constitución Política: artículos 6 y 23
- .-Ley 1607 de 2012: artículos 179, 180

- .-Ley 1437 de 2011: artículos 3 y 13
- .- Decreto 019 de 2012: artículo 9.

Concepto de violación:

-

PRIMER CARGO: VULNERACIÓN ARTÍCULO 179 DE LA LEY 1607 DE 2012

Cuestiona la sanción impuesta por la autoridad tributaria respecto de los aportes a pensión, como quiera que no incurrió en la conducta de inexactitud sino en la de no presentar y pagar las autoliquidaciones de aportes al sistema pensional. En ese orden de ideas, no era procedente la imposición de la sanción por inexactitud regulada en el numeral segundo del artículo 179 de la ley 1607 de 2012, sino la prevista en el numeral primero del mismo artículo. Aporta las autodeclaraciones presentadas en las que no fue liquidado ni pagado aporte alguno por el sistema de pensión.

SEGUNDO CARGO: VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 180 DE LA LEY 1607 DE 2012

Sostiene que en la respuesta de fecha 30 de junio de 2017 al requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD- 201700532 del 28 de abril de 2017 aceptó plenamente la propuesta de la administración tributaria, por lo que la demandada no se encontraba facultada para expedir la liquidación oficial, pues no se dio la condición fáctica prevista en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 referente a no admitir la propuesta del requerimiento.

TERCER, CUARTO Y QUINTO CARGO: VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 3, 13 DE LA LEY 1437 DE 2011 Y DEL ARTÍCULO 23 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Cuestiona que la UGPP se haya abstenido de resolver la petición de información requerida mediante comunicación elevada el 30 de junio de 2012 donde se solicitó aclaración de la forma en que debía cumplir la obligación. Añade que el funcionario que expidió el acto de determinación oficial obró sin rectitud ni lealtad al abstenerse de resolver la petición y en su defecto proceder a expedir la liquidación oficial.

SEXTO CARGO: VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 9 DEL DECRETO 19 DE 2012

Considera violatorio de la prohibición prevista en el artículo 9 del Decreto 019 de 2012 que la UGPP hubiera considerado en el acto a través del cual resolvió el recurso de

reconsideración que no estaba acreditada la presentación de la solicitud de aclaración que fue radicada por el contribuyente el 30 de junio de 2017 al dar respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir.

- **SÉPTIMO CARGO: VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 6 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA**

A manera de colofón, sostiene que la violación normativa en que incurrió la UGPP comporta también un quebrando al principio de legalidad que debe permear todas las actuaciones administrativas.

1.2. OPOSICIÓN

El apoderado de la UGPP (ff. 102 a 122) se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda toda vez que actuó en ejercicio de las facultades y funciones establecidas en la ley.

Acepta los hechos 1, 7, 16,17,18 y 22. Negando los demás hechos de la demanda.

Dentro de los argumentos de defensa se refiere a la obligación de afiliación y pago de aportes al Sistema de la protección Social y, a la función social que cumple la UGPP al determinar el adecuado, completo y oportuno pago de las contribuciones parafiscales en salvaguarda de los derechos de terceros a salud, pensión y riesgos laborales.

Frente las normas vulneradas, indica que las inexactitudes no solo se configuraron en el pago de aportes a pensión sino también al FSP. Ahora si bien realizó el pago de aportes, no lo hizo teniendo en cuenta el IBC que le correspondía de acuerdo a los ingresos efectivamente percibidos.

Añade que el demandante allegó exclusivamente el pago efectuado ante el Banco Agrario De Colombia el día 30/06/2017 mediante comprobante No 1607317 concerniente a la sanción por inexactitud, sin allegar soportes completos relacionados con el pago de aportes.

Por otro lado, afirma que cada una de las manifestaciones contenidas en la comunicación radicada el día 30 de junio de 2017 fueron resueltas en la Liquidación Oficial de acuerdo con el conducto regular que debe surtir en el proceso de fiscalización; por lo cual no resulta cierta la afirmación efectuada por el demandante donde establece que la UGPP no dio respuesta a sus solicitudes.

Expone que la Unidad actuó de conformidad con la legislación vigente en la materia, por lo que no existió transgresión a la normatividad aplicable.

Por último, reitera el deber de afiliación al Sistema General de Seguridad Social y la base de cotización de los afiliados obligatorios.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.3.1. PARTE DEMANDANTE

El apoderado de la parte demandante (folios 141 a 145) reitera las causales de nulidad de los actos demandados, afirmando que se probó tanto por las planillas PILA soportadas para el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2014, como dentro del archivo de cálculo que se aportó con el escrito de demanda, que no se efectuó el pago de las contribuciones al subsistema de pensión por dichos periodos, y que en consecuencia se encontraba en MORA de realizar dichos aportes para la fecha en que se emitieron las resoluciones , por lo que resulta aplicable el numeral 1 del artículo 179 de la ley 1607 de 2012.

1.3.2. PARTE DEMANDADA

El apoderado de la Unidad (folios 138 a 140 vuelto) se ratifica en los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

1.4.3. MINISTERIO PÚBLICO:

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

1.5 PROBLEMA JURÍDICO Y TESIS DE LAS PARTES

Con el objeto de determinar la legalidad de los actos acusados, corresponde al Despacho establecer si es procedente la imposición de la sanción por inexactitud y de los ajustes determinados por la UGPP en los actos demandados contra el señor Felipe Ayerbe Muñoz.

Tesis de la parte demandante: Sostiene que es irregular la sanción impuesta por la UGPP debido a que no corresponde con la conducta irregular verdaderamente cometida por el contribuyente. También cuestiona que la autoridad administrativa hubiera omitido la solicitud de aclaración al Requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD- 201700532 del 28 de abril de 2017, y en su lugar hubiera proferido la

Liquidación oficial demandada proponiendo una sanción más gravosa que la inicialmente propuesta.

Tesis de la parte demandada: Sostiene que era procedente la sanción por inexactitud impuesta debido a que el contribuyente declaró y pagó los aportes por menor valor del que estaba obligado. También sostiene que era procedente la expedición de la Liquidación oficial demandada, a través de la cual se resolvió la solicitud de aclaración al Requerimiento para declarar y/o corregir, pues el contribuyente se limitó a cancelar la sanción propuesta en el Requerimiento, pero se abstuvo de pagar los aportes adeudados.

Tesis del Despacho: El Despacho sostendrá que la sanción impuesta en los actos demandados es improcedente en relación con los aportes al sistema pensional, como quiera que está probado que el contribuyente no incurrió en la conducta sancionable de inexactitud sino en la de omisión. También sostendrá que sí era procedente proferir la liquidación oficial, pues el demandante no acató plenamente el Requerimiento para declarar y/o corregir. Igualmente sostendrá que sí fue resuelta su solicitud de aclaración en el marco del procedimiento de determinación oficial regulado en el ordenamiento jurídico.

2. CONSIDERACIONES

Precisiones del caso

En los términos de la demanda interpuesta por el señor Felipe Ayerbe Muñoz, se estudia la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales la UGPP determinó oficialmente las contribuciones al Sistema General de Seguridad Social Integral a su cargo por los 12 periodos del año 2014. Concretamente, se decidirá si es procedente la sanción por inexactitud impuesta. También se resolverá si el contribuyente acató el Requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD-201700532 del 28 de abril de 2017 y por tanto la UGPP no estaba facultada para proferir la Liquidación oficial Liquidación Oficial No. RDC-2018-01537. Finalmente, se establecerá si la UGPP resolvió la solicitud de aclaración Requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD- 201700532 del 28 de abril de 2017 y en caso negativo, si la no resolución es causal de nulidad de los actos censurados.

La metodología del estudio de legalidad contenido en esta providencia judicial girará en torno a cada uno los cargos de nulidad presentados en la demanda, abordando

de manera conjunta los cargos tercero, cuarto y quinto, dada su relación de interdependencia.

Cargo primero: vulneración del artículo 179 de la ley 1607 de 2012

Sostiene la parte actora que no es procedente la sanción por inexactitud impuesta en los actos demandados, como quiera que no incurrió en tal conducta sancionable. Por su parte, la demandada sostuvo que es procedente la sanción impuesta, como quiera que el contribuyente presentó y pagó sus autodeclaraciones por un valor inferior al que estaba obligado.

Para resolver el cargo bajo estudio, se encuentra que de acuerdo con el artículo 180 de la ley 1607 de 2012, la UGPP se encuentra facultada para iniciar la actuación administrativa de determinación oficial de los aportes parafiscales a favor del Sistema Integral de la Protección Social previsto en la Ley 1607 de 2012, cuando evidencie presuntos incumplimientos a los deberes de afiliación o pago de aporte en los subsistemas. A su vez, según el artículo 179 de la ley 1607 de 2012, esta entidad es competente para imponer las sanciones derivadas del incumplimiento de obligaciones tributarias relativas a las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, como lo son, entre otras, la sanción por la mora en el pago o afiliación al Sistema y la inexactitud en las autoliquidaciones de las contribuciones parafiscales de la protección social.

En términos generales, la conducta de inexactitud corresponde a incluir en las declaraciones tributarias hechos o datos que no corresponden con la realidad económica del aportante y con ello del hecho generador del tributo que, en últimas, inciden en la cuantificación de la contribución al reducir la base gravable aminorando irregularmente la carga tributaria del obligado. Por su parte, la conducta de mora en el pago de aportes se configura cuando el contribuyente omite cumplir su obligación de presentar y pagar las autodeclaraciones a cargo dentro de la oportunidad establecida para tal fin en el ordenamiento jurídico.

Por su parte, el artículo primero del Decreto 3033 de 2013, compilado en el artículo 2.12.1.1. del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, define los incumplimientos de mora e inexactitud en el pago de los aportes al Sistema de Protección Social de la siguiente manera:

En primer lugar, se configura la inexactitud cuando habiéndose presentado la declaración y pago de los aportes, la autoliquidación presenta un menor valor declarado y pagado frente a los aportes que efectivamente el aportante se encontraba

en la obligación de declarar y pagar. Por su parte, se evidencia mora cuando, a pesar de existir afiliación y vinculación del aportante, no se genera la autoliquidación acompañada del respectivo pago de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social en los plazos establecidos.

Concretamente, según indica el artículo 179 en cita vigente para la época de los hechos, la sanción por inexactitud resulta aplicable sobre el mayor valor a pagar que se generara entre la corrección y la declaración inicial, correspondiendo al 20%, 35% o 60% de la diferencia o mayor valor dependiendo de si había sido notificado el requerimiento de información, el requerimiento para declarar y/o corregir o la liquidación oficial, respectivamente. Igualmente, previó la norma que los aportantes serían beneficiarios de una exoneración de la sanción siempre que corrigieran su declaración inicial antes de que les fuera notificado el requerimiento de información.

Ahora, tras la modificación surtida a través del artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, la sanción por inexactitud equivale al 35% de la diferencia entre el valor a pagar y el inicialmente declarado cuando la UGPP haya notificado el requerimiento para declarar y/o corregir; pero si el aportante no corrige la autoliquidación dentro del plazo para dar respuesta al Requerimiento para declarar y/o corregir, la sanción equivale al 60% de la diferencia entre el valor a pagar determinado y el inicialmente declarado, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.

Por su parte, la sanción por mora prevista en el artículo ibídem se liquida y paga por cada mes o fracción de mes de retardo en que incurre el empleador, de acuerdo con el número de empleados, y su monto aumenta si el pago se realiza con ocasión de la notificación del Requerimiento para Declarar o la Liquidación Oficial, conforme a los siguientes porcentajes del valor del aporte mensual a cargo:

Rangos de empleados	Sanción antes de la notificación del requerimiento para declarar	Sanción con la notificación del requerimiento para declarar	Sanción con la notificación de la liquidación oficial
1-10	1,5%	3,0%	6,0%
11-30	2,0%	4,0%	8,0%
31-60	2,5%	5,0%	10,0%
61-90	3,0%	6,0%	12,0%
91-150	3,5%	7,0%	14,0%
>150	4,0%	8,0%	16,0%

Por otro lado, ya en vigencia de la modificación surtida por el artículo 314 de la ley 1819 de 2016, la sanción por no declarar equivale al 5% del valor dejado de liquidar y

pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin que exceda el 100% del valor del aporte a cargo; pero si, en cambio, la UGPP profiere la liquidación oficial, la sanción aumenta al 10% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin exceder el 200% del valor del aporte a cargo.

Precisado lo anterior, en el texto de la Liquidación Oficial demandada, la UGPP estableció que el demandante *"[r]egistró pago de aportes al Sistema General de Pensiones y al régimen contributivo del Sistema General de Salud en calidad de cotizante, por valores inferiores a los que legalmente estaba obligado, en los periodos de enero a diciembre de 2014, de acuerdo con el cálculo efectuado por La Unidad a partir de las pruebas recopiladas durante la investigación y de la información que reposa en la base de datos que contiene las planillas integradas de liquidación de aportes - PILA-"¹.*

Sin embargo, en el archivo Excel anexo a la Liquidación Oficial la autoridad tributaria estableció que el aportante no había registrado pagos por concepto de aportes a pensión durante el año 2014, con excepción del periodo 9 en el cual declaró y pagó el monto de \$105.600 de aporte².

Ahora, de acuerdo con la cita obrante a folio 7 del texto de la Liquidación Oficial, al responder el Requerimiento para Declarar Y/O Corregir No. RCD-2017-00532 28/04/2017³, el contribuyente manifestó que *"(...) omití hacer contribuciones al Régimen de Prima Media de COLPENSIONES-ISS por mis ingresos en el año 2014, en las cuantías requeridas y como afiliado a ese régimen contributivo(...)"*.

En este mismo sentido, se observa que con la demanda la parte actora aportó copias simples de las autodeclaraciones en PILA, donde se evidencian pagos de aportes únicamente respecto del sistema Salud, a la EPS Sura, pero no pagos al sistema de pensiones⁴.

Así las cosas, con fundamento en la información registrada por la autoridad tributaria en el acto de determinación oficial demandado, como en la respuesta dada por el

¹ F. 7, Liquidación Oficial No. RDO-2017-03830

² Pese a que en la hoja "Pensiones", casillas de la columna T, se expresó que el aportante *"Registró pago de aportes por valor inferior"*, ya en las casillas de observaciones- columna W – la autoridad tributaria precisó que *"[...] No se evidencian pagos pila que permitan su aplicación..."*. En ese mismo orden de ideas, ya en la Fila R, líneas 4 a 15, precisó como valor de pago para los periodos 1 a 8 y 10 a 12 un monto de \$0.

³ CD Antecedentes administrativos.

⁴ CD Anexo a la demanda, archivo "Planillas Enero - Diciembre Felipe".

aportante al Requerimiento de Información No. RQI-M-3901 y las planillas obrantes en el expediente administrativo, considera el despacho que se encuentra probado que el demandante, respecto del Sistema de Pensiones, no realizó las obligaciones formales y sustanciales de autodeclarar y pagar sus aportes pensionales correspondientes a los periodos 1 a 8 y 10 a 12 del año 2014.

De manera que la conducta sancionable en la que incurrió el demandante durante los periodos 1 a 8 y 10 a 12 del año 2014 fue la de mora en relación con los aportes a pensión, como quiera que no cumplió con su obligación de presentar y pagar las autodeclaraciones del Sistema de Pensiones a cargo dentro de la oportunidad establecida para tal fin en el ordenamiento jurídico.

En ese sentido, se estima que el acto *liquidatorio*, así como el acto que lo confirmó, se encuentra viciado de nulidad, como quiera que está falsamente motivado al establecer que el aportante incurrió en la conducta de inexactitud en los aportes a pensión de los periodos 1 a 8 y 10 a 12 del año 2014, cuando en el expediente se encuentra probado que la conducta irregular cometida fue la de mora. Hay lugar, entonces, a anular la sanción impuesta irregularmente.

Ahora bien, se considera que no es procedente ordenar la reliquidación de la sanción a fin de restablecer el derecho de la parte actora, como quiera que las tarifas de la sanción por mora, como se vio, varían según haya avanzado la actuación de determinación oficial. En ese sentido, dado que el demandante tenía derecho a que la UGPP propusiera la sanción aplicable desde el requerimiento para declarar y/o corregir, es contrario al valor de justicia que rige el ordenamiento que se le liquide la sanción del 10% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin exceder el 200% del valor del aporte a cargo en esta instancia, sin haber tenido la oportunidad de liquidarla y pagarla en un monto determinable por el 5% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin que exceda el 100% del valor del aporte a cargo.

Por lo tanto, el restablecimiento del derecho se limitará a anular la imposición de la sanción, a fin de que el contribuyente proceda a elevar solicitud de devolución del pago de lo no debido para dar inicio a la actuación administrativa correspondiente.

Cargo Segundo: vulneración del artículo 180 de la ley 1607 de 2012

Sostiene la parte actora que en la respuesta de fecha 30 de junio de 2017 al requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD- 201700532 del 28 de abril de 2017 aceptó plenamente la propuesta de la administración tributaria, por lo que la demandada no se encontraba facultada para expedir la liquidación oficial. Por su parte, la demandada sostuvo que demandante no acató plenamente la propuesta oficial, pues se limitó a cancelar el valor de la sanción por inexactitud.

Para resolver el cargo bajo estudio, se encuentra que según dispone el artículo 180 de la ley 1607 de 2012, para determinar las obligaciones relativas al Sistema de Seguridad Social, la UGPP requiere al presunto infractor la información para establecer la existencia del hecho generador⁵ y en el evento en que compruebe la omisión o incorrecta liquidación de los aportes al Sistema Integral de la Protección Social deberá expedir el requerimiento para declarar y/o corregir proponiendo las obligaciones pendientes; de lo contrario archivará el expediente.

Notificado el requerimiento para Declarar o Corregir, el aportante cuenta con el término de tres (3) meses para aceptar la propuesta presentada por la UGPP o manifestar los motivos de su desacuerdo. Si el requerido no se acoge a la propuesta de la entidad, ésta procederá a expedir dentro de los seis (6) meses siguientes la respectiva liquidación oficial, contra la cual procede el recurso de reconsideración que debe interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación y, ser resuelto y notificado por la UGPP dentro del año siguiente⁶.

Una vez la UGPP realiza la verificación de las objeciones o pagos presentados por el aportante frente al requerimiento para declarar y/o corregir, procede a expedir la liquidación oficial. Para proferir la Liquidación Oficial⁷ la entidad debe ajustarse a lo establecido en el Libro V – PROCEDIMIENTO TRIBURARIO- Títulos I -ACTUACIÓN. NORMAS GENERALES-; IV -DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO E IMPOSICIÓN DE

⁵ Al respecto, el artículo 21 del Decreto 575 de 2013 otorga la función en cabeza de la Subdirección de Determinación de Obligaciones de adelantar las investigaciones necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la liquidación y pago de aportes parafiscales de la protección social.

⁶ Artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014 vigente a partir de publicación en el Diario Oficial No. 49.374, esto es el 23 de diciembre de 2014, derogando expresamente *los artículos 498-1 y 850-1 del Estatuto Tributario, y las demás disposiciones que le sean contrarias*.

⁷ La liquidación oficial corresponde al acto administrativo a través del cual se determina la obligación del aportante por incumplimiento en la afiliación o autoliquidación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social. Para proferir la liquidación oficial

SANCIONES; V -DISCUSIÓN DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN- y VI -REGIMEN PROBATORIO- del Estatuto Tributario⁸.

Ahora bien, el concepto de acatamiento o acogida del requerimiento para Declarar o Corregir, consiste en la realización de las obligaciones tributarias propuestas por la autoridad tributaria; es decir, la presentación o corrección de la declaración tributaria, acompañada del pago de aquello que fuere liquidado por parte del mismo aportante en correspondencia con la propuesta presentada por la UGPP.

No obstante, en el caso de marras se tiene que, pese a que de acuerdo con la cita obrante a folio 7 del texto de la Liquidación Oficial, al responder el Requerimiento para Declarar Y/O Corregir No. RCD-2017-00532 28/04/2017⁹ el señor Ayerbe Muñoz manifestó que tenía disposición de pagar los ajustes propuestos por la administración, se limitó a realizar el pago de la sanción por inexactitud propuesta¹⁰, pero no procedió a dar cumplimiento a las glosas propuestas en relación con los aportes que ascendían a un total general de \$32.715.700¹¹. En ese sentido, no se encuentra probado que hubiere acatado plenamente el requerimiento para Declarar o Corregir, y por tanto no tiene vocación de prosperar el cargo de nulidad. En los siguientes acápite, se abordará de manera concreta lo relativo a la resolución de la petición de aclaración elevada al contestar

Cargos Tercero, Cuarto y Quinto: Vulneración de los artículos 3, 13 de la ley 1437 de 2011 y del artículo 23 de la Constitución Política

A través de estos cargos de nulidad se censura que la UGPP se haya abstenido de resolver la petición de información requerida mediante comunicación elevada el 30 de junio de 2012 donde se solicitó aclaración de la forma en que debía cumplir la obligación. Por su parte, la UGPP sostuvo que cada una de las manifestaciones contenidas en la comunicación radicada el día 30 de junio de 2017 fueron resueltas en la Liquidación Oficial de acuerdo con el conducto regular que debe surtir en el proceso de fiscalización.

⁸ Artículo 156 de la Ley 1151 de 2007

⁹ CD Antecedentes administrativos.

¹⁰ Pago efectuado ante el Banco Agrario De Colombia el día 30/06/2017 mediante comprobante No 1607317.

¹¹ CD Antecedentes administrativos.

Pues bien, de acuerdo con la demanda, al responder el Requerimiento para Declarar Y/O Corregir No. RCD-2017-00532 28/04/2017¹² el señor Ayerbe Muñoz solicitó "(...) *se me liquiden las contribuciones que debo realizar por pensión a COLPENSIONES por el año 2014, con sus respectivos intereses y/o sanción para proceder a pagarlos a dicha entidad. (...) Como petición subsidiaria a la anterior y como demostración de buena fe y deseo de cumplir con el requerimiento; solicito se me indique como debo hacer el pago de la suma de \$32.715.700 correspondiente a la propuesta de pago por concepto de Ajuste por Inexactitud; dado que mediante el sistema de pago del PILA no me ha sido posible hacer ese pago, en razón a que se me están exigiendo pagos adicionales por intereses que no aparecen establecidos en la parte resolutive del acto administrativo que constituye el requerimiento (...)*".

De la liquidación Oficial censurada, se observa a folio 7 que la autoridad tributaria manifestó que "*frente al valor a cancelar por concepto de ajustes por Inexactitud y Sanción por Inexactitud, en el requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD-2017-00532 del 28/04/2017, se le indico de forma clara el valor a cancelar y la forma de pago, sin embargo se reitera al obligado que el pago de los aportes no requiere de autorización previa de La Unidad y podrá efectuarlos a través de cualquier tipo de Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA-*".¹³

Igualmente, a folios 9 y 10 del mismo acto, expresó la autoridad tributaria:

"Es de mencionar y aclarar al obligado que la Unidad no es la entidad encargada del recaudo sino que cuenta con la facultad de determinar los ajustes y/o valores a cancelar por el incumplimiento en la afiliación o en la autoliquidación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social.

Igualmente se hace necesario aclarar que para realizar el pago de los aportes no requiere de autorización previa de La Unidad y podrá efectuarlos a través de cualquier tipo de Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA-, sin embargo los intereses que se generen frente a dichos ajustes son los calculados al momento del pago que se haga en forma efectiva, por lo tanto, los intereses los liquida cada operador.

En virtud de lo anterior, esta Subdirección considera que no procede "la petición subsidiaria" del obligado."

¹² CD Antecedentes administrativos.

¹³ F. 10 Liquidación Oficial

De lo anterior, considera el despacho que no está acreditado que la UGPP se hubiera abstenido de resolver las solicitudes del contribuyente y se hubiera limitado a expedir la liquidación oficial en detrimento del deber de lealtad y rectitud.

Ahora bien, del en el requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD-2017-00532 del 28/04/2017, obrante en el disco compacto contentivo del expediente administrativo, observa el despacho que la UGPP le requirió con el fin de que procediera a modificar y pagar, como cotizante al Sistema de Seguridad Social Integral, por los subsistemas de salud y pensiones, los aportes correspondientes a los periodos enero a diciembre de 2014, por la suma de TREINTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS QUINCE MIL SETECIENTOS PESOS MCTE. (\$32.715.700), y pagar la sanción por inexactitud, por la suma de ONCE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS MCTE. (\$11.450.495) ¹⁴.

Igualmente, se observa que a folios 4 y 5 del requerimiento ibídem que la autoridad tributaria puso de presente al aportante que de acuerdo con el artículo 3 de la ley 1066 de 2006 el incumplimiento en el pago de las contribuciones a cargo era generador de la obligación de liquidar y pagar intereses moratorios diarios a la tasa prevista en el artículo 635 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 279 de la Ley 1819 de 2016.

En tal orden de ideas, desde la expedición del requerimiento en comento se habían liquidado las obligaciones a su cargo por concepto de aportes y sanciones, y se estableció que al momento de pago efectivo debían liquidarse y pagarse también los intereses de mora causados en virtud de disposición legal.

En este punto del debate, debe recordarse que el debido proceso es un principio general del derecho y a la vez es un derecho fundamental estrechamente relacionado con el principio de legalidad, como quiera que, en un Estado de Derecho, las autoridades se encuentran sujetas al ordenamiento jurídico y su motivado arbitrio se limita estrictamente a las facultades conferidas por las normas, de manera que las actuaciones a su cargo han de seguirse por la senda del proceso preestablecido. El artículo 29 de la Constitución Política de la República de Colombia dispone, entre otras, que el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas, las cuales deben ser adelantadas por la autoridad competente, con

¹⁴ F. 12 del requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD-2017-00532 del 28/04/2017.

plena observancia de las formas propias de cada juicio, y garantizando el derecho a la defensa y a la contradicción del administrado.

Teniendo ello presente, la actuación administrativa de determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social habrá de adelantarse por la UGPP con fiel apego del procedimiento establecido en el artículo 180 de la ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la ley 1739 de 2014. De conformidad con dicho artículo, como se anticipó en esta providencia al estudiarse el cargo segundo de nulidad, la autoridad está obligada a enviar un Requerimiento para Declarar o Corregir al aportante previo a proferir la respectiva Liquidación Oficial, si hay mérito para ello; concretamente, solo una vez vencido el termino de tres meses con que cuenta el contribuyente para dar respuesta al Requerimiento que le es notificado, puede la autoridad tributaria proferir el acto de determinación oficial.

En aquel acto de tramite la autoridad fiscal ha de indicar claramente las razones de hecho y de derecho que sustentan las glosas o ajustes propuestos, los cuales, en virtud del principio de correspondencia, deberán guardar congruencia con el acto administrativo definitivo contentivo de la Liquidación Oficial a fin de garantizar la protección del derecho al debido proceso, defensa y contradicción del aportante. Luego, comprende el despacho que el Requerimiento en comento es un presupuesto necesario para liquidar oficialmente los gravámenes a cargo del contribuyente, que se justifica principalmente en ser la primera oportunidad que tiene el obligado para cuestionar la propuesta de la administración o para allanarse al cumplimiento de sus obligaciones contributivas.

De manera que este despacho considera que la autoridad tributaria desarrolló el procedimiento de determinación conforme a las reglas procedimentales previstas en el artículo 180 de la ley 1607 de 2012 al proferir el requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD-2017-00532 del 28/04/2017 y posteriormente en acto administrativo de Liquidación Oficial No. RDO-2017-03830 de 22 de noviembre de 2017, teniendo en cuenta las solicitudes manifestadas por el aportante al dar respuesta al requerimiento y resolviéndolas al determinar oficialmente las obligaciones a su cargo, sin que ello pueda interpretarse como una violación 3, 13 de la ley 1437 de 2011 y del artículo 23 de la Constitución Política, pues tuvo lugar en cumplimiento del procedimiento regulado en el artículo 180 de la ley 1607 de 2012. Por las anteriores razones, no están llamados a prosperar los cargos estudiados.

Cargo Sexto: Vulneración del artículo 9 del Decreto 19 de 2012

En este cargo, el demandante censura que la UGPP hubiera considerado en el acto a través del cual resolvió el recurso de reconsideración que no estaba acreditada la presentación de la solicitud de aclaración que fue radicada por el contribuyente el 30 de junio de 2017 al dar respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir.

Pues bien, a folio 5 del acto por medio del cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto, en efecto, la UGPP expresa que el entonces recurrente se abstuvo de identificar la solicitud de información presentada y que por esa omisión la dificulta a la administración el estudio de aquella censura, pero que, sin embargo, verificó el sistema de correspondencia sin encontrar comunicaciones pendientes de tramitar.

Sin embargo, considera el despacho que ello no significa que se desatendiera el cuestionamiento elevado en el recurso, que giraba en torno a la falta de liquidación de intereses moratorios desde el requerimiento para declarar y/o corregir, como quiera que entre folios 4 y 7 del acto confirmatorio, la autoridad tributaria estudió los cuestionamientos presentados en torno a la falta de liquidación de intereses moratorios en el requerimiento para declarar y/o corregir, concluyendo que fue el mismo legislador quien, a través del artículo 3 de la Ley 1066 de 2006, en concordancia con el artículo 635 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 279 de la Ley 1819 de 2016, artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, estableció que obligación de pago de intereses moratorios desde la fecha de pago del vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación de aportes hasta la fecha en que se pague la obligación, liquidados a la tasa vigente para efectos tributarios. En tales términos, estima esta judicatura que el cargo sexto de nulidad no se encuentra llamado a prosperar.

Cargo Séptimo: Vulneración del artículo 6 de la Constitución Política

En este cargo, de manera sucinta, el actor sostiene que la actuación administrativa que se definió a través de los actos demandados configura violación al principio de legalidad debido a que la UGPP violado las normas aplicables, de conformidad con los anteriores cargos de la demanda. Sin embargo, considera el despacho que, de acuerdo con el control de legalidad a los actos demandados efectuado en esta providencia, ha

resultado únicamente derrotada la presunción de legalidad de las resoluciones atacadas en lo atinente a la imposición de la sanción por inexactitud. En tal medida, el cargo séptimo prospera solo como consecuencia automática de la prosperidad parcial del cargo primero, sin que resulte procedente por ello ordenar la nulidad absoluta de los actos demandados pues el vicio de nulidad es parcial y así deberá declararse en la parte resolutive junto con el restablecimiento del derecho que corresponde a la declaración de nulidad.

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 CGP¹⁵. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas¹⁶, 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 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.

¹⁵ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

¹⁶ Artículo 365 del Código General del Proceso.

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 parcial de la Resolución de liquidación oficial No. RDO-2017-03830 y la Resolución No. RDC-018-01537, por la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la liquidación oficial, en el sentido de anular la sanción por inexactitud respecto de los aportes al sistema de pensión correspondientes a los periodos 1 a 8 y 10 a 12 del año 2014. La anulación no tiene efectos sobre la sanción por inexactitud en el pago de los aportes a pensión durante el periodo 2014-09, ni sobre los aportes al Fondo de Solidaridad pensional de los 12 periodos del año 2014.

SEGUNDO: Ordenar a la U.A.E. Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que proceda a reliquidar las sanciones a cargo señor FELIPE AYERBE MUÑOZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 14.937.153, que fueron objeto de determinación oficial a través de los actos administrativos demandados en el proceso de la referencia, eliminando la sanción por inexactitud respecto de los aportes al sistema de pensión correspondientes a los periodos 1 a 8 y 10 a 12 del año 2014, de conformidad con lo considerado en esta providencia y el numeral primero de su parte resolutive.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: 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 la referencia de la comunicación los 23 dígitos del proceso, pues sin esta identificación del asunto no será posible darle trámite.

Igualmente, es indispensable enviar archivos DOC, DOCX, o PDF livianos, máximo 500K, - 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 Proceso¹⁷ y 3 del Decreto 806 de 2020¹⁸ las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico, siendo estos:

- notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
- jshernandez@ayerbeabogados.com

Toda actuación en el proceso 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 am y la 1:00 pm y las 2:00 pm y 5:00 pm.

QUINTO: 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

¹⁷ 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 smlmv) por cada infracción.

¹⁸ 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.

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:

**ae16926d87dfdde898b0520d13738a0a73b152855582de05214bc0c6a894
6269**

Documento generado en 07/09/2020 11:22:23 p.m.