



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ D.C. - SECCIÓN CUARTA-**

Bogotá D.C. cuatro (4) de septiembre de dos mil veinte (2020).

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

RADICACIÓN: 110013337042 2019 00030 00

DEMANDANTE: OLGA LUCÍA TORRES

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:

OLGA LUCÍA TORRES, identificada con CC. 51.836602.

Recibe notificaciones en la Manzana N, Casa 4, Barrio el Progreso, Municipio de Castilla la Nueva, Departamento del Meta.

Su apoderado, señor Luis Carlos Lozano Guio, recibe notificaciones en la Calle 40 N. 32-50, Oficina 604 Comité de Ganaderos Municipio de Villavicencio Departamento del Meta, y en la dirección de correo electrónico luis.lozano@grupoabogar.com, teléfono 3114836368.

Demandada:

U.A.E. GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

Recibe notificaciones en la dirección notificacionesjudiciales@ugpp.gov.co

OBJETO

DECLARACIONES PRINCIPALES:

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

1. Resolución Liquidación Oficial No. RDO 2017-01837 del 30 junio de 2017, expedida por el subdirector de determinación de obligaciones de la UGPP, dentro del expediente 20161520058002825.
2. Resolución No. RDC 2018-01110 del 29 septiembre de 2018, expedida por el Director de Parafiscales de la UGPP, mediante la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Liquidación Oficial No. RDO 2017-01837 del 30 junio de 2017.

A título de restablecimiento solicita

- (i) Se declaren válidas la liquidación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social que realizó la demandante por el periodo gravable del año 2014.
- (ii) Como consecuencia de las declaraciones de nulidad, que se desmonte cualquier sanción en contra de la demandante.
- (iii) Finalmente, que se restituyan indexados los valores cancelados por la actora a título de sanción por omisión contenidos en la Resolución No. RDC 2018-01110 del 29 septiembre de 2018, que ascendieron a \$48'081.400.

Igualmente, solicitó se condene en costas a la demandada.

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FÁCTICOS:

El 28 de agosto de 2017 la señora OLGA LUCÍA TORRES fue notificada de la Resolución No. RDO-2017-01837 de fecha 30/06/2017, mediante la cual el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la Unidad Administrativa Especial

de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, profirió Liquidación Oficial por omisión en afiliación y/o vinculación y pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2014 por la suma de (\$56.364.000) junto con una sanción por omisión por la suma de (\$112.728.000).

En el mencionado acto administrativo Liquidación Oficial No. RDO-201701837 de fecha 30/06/2017, el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la UGPP, en el acápite de consideraciones afirma:

Que la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, profirió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2472 del 07/12/2016, por los períodos de enero a diciembre de 2014, por cuanto se estableció que OLGA LUCÍA TORRES identificado (a) con C.C. 51836602, omitió la afiliación y/o vinculación y los pagos de los aportes a cualquiera de los regímenes del Sistema General de Pensiones y al Régimen Contributivo del Sistema de Salud en calidad de cotizante.

Que el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2472 del 07/12/2016, fue notificado por CORREO FISICO el 30/12/2016, según consta en la guía No. RN691238045CO de la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales S.A.

Que EL OBLIGADO no respondió el requerimiento para declarar y/o corregir dentro del término establecido en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, la Subdirección continuará con el proceso de determinación oficial de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, para los Subsistemas de Salud y Pensión.

Que, en el proceso de fiscalización, los ingresos efectivamente percibidos por la demandante fueron tomados de la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios presentada por el año gravable 2014, según información suministrada por la DIAN, equivalentes a \$586.666.000, indicando además la UGPP a folio siete (7), que la demandada no entregó documentos o pruebas que permitieran establecer que contaba con costos o gastos relacionados con su

actividad generadora de renta que pudieran ser deducidos y considerados en el cálculo del ingreso base de cotización para los Subsistemas de Salud y pensión.

Que en el acto administrativo Liquidación Oficial Nro. RDO-2017-01837 de fecha 30/06/2017, se expresa que la señora OLGA LUCÍA TORRES no cumplió con la obligación de afiliarse y/o vincularse al Sistema de Seguridad Social Integral, en el Subsistema de Salud y Pensión durante los periodos enero a diciembre de 2014, según lo reportado en RUA, RUAF y otras, y que por ende no efectuó el pago de los aportes.

Que solo hasta el 28 de agosto de 2017, fecha de notificación Liquidación Oficial NO. RDO-2017-01837 de fecha 30/06/2017, la señora OLGA LUCÍA TORRES tuvo conocimiento de la actuación administrativa que en su contra había iniciado la Unidad de Pensiones y Parafiscales (UGPP), ya que no conocía del Requerimiento para declarar y/o corregir no. 2472 del 07112/2016, esto en razón a que nunca tuvo noticia de que la copia del mencionado acto administrativo hubiese llegado a su dirección de correspondencia, pese a que la entidad convocada en la liquidación oficial manifestara que la notificación de este se había realizado por CORREO FÍSICO el 30/12/2016, haciendo alusión a la guía No. RN691238045CO de la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales S.A.

Que la demandante requirió a la UGPP a fin de tener obtener copia de la prueba de entrega del Requerimiento para declarar y/o corregir no. 2472 del 07112/2016, que debería encontrarse en el expediente administrativo; sin embargo, esta certificación no obraba en el expediente administrativo, reposando solamente la guía No. RN691238045CO.

Que ante la inexistencia de un documento idóneo que diera cuenta de la recepción cual es el certificado de entrega del Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2472, la Señora Olga Lucía Torres se dirigió ante la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales S.A., mediante derecho de petición de fecha 08 de septiembre de 2017 a fin de solicitar copia de la prueba del envío del acto administrativo en mención; sin embargo la empresa en comento manifestó en respuesta al derecho de petición en fecha 11 de septiembre de 2017 que el *"rastreo que se realizó en todos*

nuestros aplicativos donde se evidencia que el envío fue entregado el 30 de Diciembre de 2016 pero no fue posible ubicar la prueba de entrega física." , adjuntando copia de "CONSTANCIA POR PERDIDA DE DOCUMENTOS Y/O ELEMENTOS" de fecha miércoles 06 de septiembre de 2017.

Que consecuentemente, ni en el expediente administrativo ni en la empresa de mensajería, obra constancia sobre la entrega del Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2472, de suerte que solamente se acredita una "GUÍA", que no es el documento idóneo que prueba de la entrega del envío.

Que al haber expedido Liquidación Oficial NO. RDO-2017-01837 de fecha 30/06/2017 sin que se notificara el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2472, se le violó el debido proceso y derecho a la defensa a la demandante.

Que mediante escrito radicado No. 201740033359402 del 30 de octubre de 2017, por medio de apoderado la señora OLGA LUCÍA TORRES, en calidad de aportante presentó recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial Nro. RDO-201701837 del 30 de junio de 2017.

Que el 26 de septiembre de 2018 la Unidad de Pensiones y Parafiscales UGPP notificó la resolución No. RDC2018-01110 del 24/09/2018, confirmando parcialmente la Liquidación Oficial NO. RDO-2017-01837 del 30 de junio de 2017.

Que mediante correo electrónico la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP, le informó a la demandante que a la Subdirección de Cobranzas de la mencionada entidad había sido remitida una obligación la cual se encontraba en proceso de cobro persuasivo, referente a la resolución No. RDC2018-01110 del 24/09/2018.

Que, con el fin de evitar el cobro coactivo, el 31 de diciembre de 2018 la demandante canceló la totalidad del valor de la sanción contenida en la resolución No. RDC2018-01110 del 24/09/2018, sanción que ascendió a la suma de cuarenta y ocho millones ochenta y un mil cuatrocientos pesos M/cte (\$48.081.400).

Que frente a los aportes indicados en la resolución No. RDC2018-01110 del 24/09/2018, según la cual fueron fijados en VEINTICUATRO MILLONES CUARENTA MIL SETECIENTOS PESOS M/CTE. (\$24.040.700), en octubre de 2017, la demandante mediante el operador PILA Mi Planilla, realizó la afiliación y liquidación correspondiente a los meses de enero a diciembre del año 2014, los cuales dieron un total a pagar por valor de \$20.522.421, más los intereses de mora por valor de \$20.827.35, para un total de \$41.349.772.

Que el 17 de enero de 2019 se presentó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación.

Que el viernes 29 de enero de 2019, la Procuraduría 3 Judicial II Para Asuntos Administrativos, expide constancia de que trata el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 640 de 2001.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

- Constitución Política, artículos 29 y 209.
- Ley 1607 de 2012, artículo 180.
- Ley 1111 de 2006, artículo 565.
- Resolución 3038 de 2011.
- Ley 1437 de 2011, artículos 3, 7 y 9.

Concepto de violación:

Sostiene que los actos administrativos de determinación oficial de los aportes al Sistema Integral de protección Social a cargo de la demandante son nulos por violación del debido proceso, en tanto no fue notificado el Requerimiento para Declarar y/o Corregir N. 2472 y con esto se le coartó el derecho a la defensa.

Señala que el certificado de entrega del Requerimiento para Declarar y/o Corregir N. 2472 fue denunciado como documento extraviado, no obrando en el expediente administrativo prueba de entrega física. Precisa que la Guía No. RN691238045CO, de

la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales SA carece de valor probatorio para certificar la entrega y notificación del requerimiento en cuestión, toda vez que tal guía no otorga convicción acerca de que el requerimiento fue entregado al destinatario en la dirección correcta.

Argumenta que la Resolución 3038 de 2011, por la cual se expide el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios Postales, en su artículo 3, dispone que la Guía es un documento en el que constan elementos mínimos que permiten la identificación del objeto postal y el trámite que se le dará al mismo, pero que la prueba de entrega es un documento en el cual consta la fecha, hora de entrega e identificación de quien recibe el objeto postal por parte del operador de servicios postales.

Cuestiona que la entidad accionada hubiera considerado en los actos administrativos demandados que el rastreo en el servicio postal de mensajería expresa de que trata el artículo 11 de la Resolución 3038 de 2011 justificaba el valor probatorio asignado por la pasiva a la Guía No. RN691238045CO, pues aun cuando el operador de mensajería debe mantener en su página web el rastreo de los acontecimientos del objeto postal, ello no es suficiente para acreditar probatoriamente la entrega de este. Igualmente cuestiona que la accionada entienda que la prueba de entrega es una mera formalidad del soporte de envío, por cuando la misma fue denunciada como perdida por el operador de correspondencia externa.

Ahora bien, recuerda que de conformidad con el artículo 180 de la ley 1607 de 2012, la expedición del Requerimiento para Declarar o Corregir es necesaria y previa a la expedición de la Liquidación Oficial. Luego, al no haber sido notificado debidamente, resulta inoponible al demandante.

En este sentido, conviene la parte actora en que el Requerimiento para Declarar y/o Corregir N. 2472 es un acto preparatorio que no crea, modifica ni extingue derechos u obligaciones de la contribuyente; sin embargo, es un presupuesto necesario para que el aportante ejerza su derecho a la defensa antes de que le sea impuesta la determinación oficial del gravamen.

Adicionalmente, arguye que de conformidad con el inciso 1 del artículo 179 de la ley

1819, el aportante que se acoja a la fórmula de determinación plasmada en el Requerimiento para declarar será sujeto de una sanción de solo el 5% del valor dejado de liquidar y pagar, por cada mes o fracción de mes de retardo; sin embargo, de no acogerse al Requerimiento, será sujeto de una sanción del 10% por cada mes o fracción de mes de retardo. Por otro lado, si la declaración se presenta antes de que se profiera el requerimiento para declarar y/o corregir, no habrá sanción. Por tanto, de haber sido notificado el requerimiento para declarar, la situación jurídica de la aportante habría podido ser diferente, en el sentido de que esta tenía el derecho a cogerse al requerimiento u oponerse al mismo.

Precisa además que el requerimiento es un requisito habilitante para proferir la liquidación oficial, como quiera que atendiendo al artículo 180 de la ley 1607 de 2012, la administración debe notificar el requerimiento y solo hasta vencerse el término de los 3 meses siguientes a la notificación, la UGPP se encuentra habilitada para proferir la Liquidación Oficial. Igualmente, sostiene que, de conformidad con los numerales 6, 3, y 2 del artículo 730 del ET, los actos demandados son nulos al haberse omitido el requerimiento especial previo a la liquidación.

1.2. OPOSICIÓN

El apoderado de la UGPP 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 los hechos de la demanda, con excepción de los contenidos en los numerales 6 y 7 del libelo, por cuando aclara que la UGPP profirió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir N. RDC-2016-02472 del 07 de diciembre de 2016, teniendo en cuenta que una vez realizada la fiscalización se estableció que el aportante incurrió en las conductas de omisión en la afiliación y pago de los aportes. Igualmente, aclaró los hechos 15, 16, 17, 18 y 19, en tanto señala que hubo pagos realizados a través de los operadores de PILA que no fueron tenidos en cuenta por haber sido realizados con posterioridad a la expedición de la Liquidación oficial, sin embargo, estos serán considerados por parte de la Subdirección de Cobranzas de la Unidad.

Respecto de los cargos de la demanda, se pronunció de la siguiente manera:

Sostiene que de conformidad con el artículo 180 de la ley 1739 de 2014, el Requerimiento para Declarar y/o Corregir debe proferirse previo a la expedición del acto de liquidación oficial y que aquel debe notificarse electrónicamente, personalmente o por correo a la dirección informada por el contribuyente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 565 ET.

En este orden de ideas, arguye que obra en el expediente administrativo constancia de denuncia de la empresa de mensajería ante la Policía Nacional por pérdida de la prueba de entrega del Requerimiento para Declarar y/o Corregir N. RDC-2016-02472 del 07 de diciembre de 2016. Sin embargo, precisa el apoderado de la entidad que el soporte de entrega es una mera formalidad del soporte de envío, por cuando la misma fue denunciada como perdida por el operador de correspondencia externa ante la Policía Nacional, lo cual no significa que no se haya efectuado la notificación del acto administrativo a la dirección reportada en el RUT de la aportante.

Por otro lado, sostiene que la información del Portal Web de la empresa de mensajería acredita que el 30 de diciembre de 2016 se efectuó la entrega del Requerimiento para Declarar y/o Corregir N. RDC-2016-02472 del 07 de diciembre de 2016.

Así las cosas, concluyó que los actos administrativos no son violatorios del derecho al debido proceso debido a que la UGPP notificó debidamente todos los actos administrativos expedidos durante la actuación de fiscalización y determinación de los aportes a cargo de la demandante a la dirección consignada en el RUT; hizo hincapié en que el aportante tuvo conocimiento del proceso de fiscalización, y contó con la posibilidad de presentar el recurso de reconsideración contra el acto liquidatorio.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.3.1. PARTE DEMANDANTE

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda. Añadió en que la demandada incurrió en falta parcial de contestación de la demanda, de conformidad con lo regulado en el artículo 97 del CGP, aplicable por remisión de que trata el artículo 306

del CPACA, en tanto la pasiva se abstuvo de pronunciarse sobre los hechos 15, 16, 17, 18 y 19 bajo el argumento de que estas eran consideraciones jurídicas del demandante, pese a que el actor considera que si eran hechos al hacer alusión a la solicitud elevada por la aportante con el fin de obtener prueba de entrega del Requerimiento para Declarar y/o Corregir N. 2472 del 07 de diciembre de 2016.

1.3.2. PARTE DEMANDADA

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y añadió su concepto acerca de la obligación tributaria de realizar aportes a salud y pensión por parte de los trabajadores independientes en la modalidad de rentistas de capital.

1.4. PROBLEMA JURÍDICO

¿La falta de notificación del Requerimiento para Declarar y/o Corregir N. RDC-2016-02472 del 07 de diciembre de 2016 es causal de nulidad de los actos administrativos de liquidación oficial contenidos en la resolución No. RDO 2017-01837 del 30 junio de 2017, y No. RDC 2018-01110 del 29 septiembre de 2018, expedida por el Director de Parafiscales de la UGPP?

En segunda medida, en caso de que la respuesta a la incógnita anterior sea afirmativa, el despacho deberá establecer: ¿está acreditada en el expediente la debida notificación del Requerimiento para Declarar y/o Corregir N. RDC-2016-02472 del 07 de diciembre de 2016?

1.4.1. TESIS DE LAS PARTES

Tesis de la parte demandante: Sostiene que el requerimiento para declarar y/o corregir es un requisito habilitante para proferir la liquidación oficial conforme indica el artículo 180 de la ley 1607 de 2012, pero que el Requerimiento para Declarar y/o Corregir Nro. 2472 del 07 de diciembre de 2016 no fue notificado a la aportante. Respecto de la prueba de la notificación argumenta que tiene lugar con el certificado de entrega expedido por el transportador, y que la Guía No. RN691238045CO, de la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales S.A. carece de valor probatorio para certificar la entrega y notificación del requerimiento en cuestión, toda vez que no otorga convicción acerca de que el requerimiento fue entregado al destinatario en

la dirección correcta.

Tesis de la parte demandada: Argumenta que el soporte de entrega es una mera formalidad del soporte de envío, y que basta con que la empresa de mensajería exprese en la Guía RN691238045CO que el Requerimiento para Declarar y/o Corregir N. 2472 del 07 de diciembre de 2016 fue entregado efectivamente. Adicionalmente, sostiene que la pérdida del certificado de entrega efectiva no significa que no se haya efectuado la notificación del acto administrativo a la dirección reportada en el RUT de la aportante, pues la empresa de mensajería denunció el documento como perdido. Finalmente, añade a su tesis que los actos administrativos de determinación de los aportes a cargo de la demandante fueron debidamente notificados, por lo que está probado que la parte actora contó con la posibilidad de presentar el recurso de reconsideración contra el acto liquidatorio.

Tesis del Despacho: El Despacho sostendrá que el Requerimiento para Declarar y/o Corregir es un requisito habilitante para proferir el acto de liquidación oficial, de conformidad con el artículo 180 de la ley 1607 de 2012. En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 29 de la Carta, el artículo 66 del CPACA, y el parágrafo 2 del artículo 178 de la ley 1607 de 2012, la UGPP se encuentra obligada a acreditar que ha cumplido con las obligaciones de notificación de los actos administrativos que expide, conforme los procedimientos reglados.

Finalmente, que el medio de prueba en que consta la notificación del Requerimiento, es decir la Guía No. RN691238045CO, de la empresa de mensajería Servicios postales Nacionales SA, no arroja certeza del procedimiento de notificación ni descarta la duda razonable acerca de que la aportante tuvo verdadero conocimiento de la actuación, razón por la cual no se encuentra acreditada la entrega del Requerimiento para Declarar y/o Corregir N. 2472 del 07 de diciembre de 2016.

2. CONSIDERACIONES

En los términos de la demanda interpuesta por la señora Olga Lucía Torres, se estudia la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales la UGPP determinó oficialmente las contribuciones al Sistema General de Seguridad Social

en Salud y Pensiones a su cargo por los periodos de enero a diciembre de 2014. Concretamente, se decidirá si la falta de notificación del Requerimiento para Declarar y/o Corregir N. 2472 del 07 de diciembre de 2016 es causal de nulidad de la liquidación oficial No. RDO-2017-01837 de fecha 30/06/2017 y si la entidad demandada cumplió con la carga de la prueba de notificación del requerimiento en comento.

Obligatoriedad del Requerimiento para Declarar y/o Corregir.

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 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 ha 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, 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; solo una vez vencido el término de 3 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.

Mediante aquel acto de trámite 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 hecho, atendiendo a lo previsto en el artículo 179 de la ley 1607 de 2012, también es una oportunidad no solo para disminuir los intereses generados por el incumplimiento del obligado, sino también para hacer menos gravosas las sanciones correctivas del mismo.

Prescribe la norma que el aportante que corrija por inexactitud sus autoliquidaciones cuando la UGPP notifique el Requerimiento para Corregir, será acreedor de una sanción equivalente al 35% del mayor valor a pagar, que se genere entre la corrección y la declaración inicial; pero si, por el contrario, la corrección por inexactitud tiene lugar una vez la UGPP notifica la liquidación oficial, la sanción equivaldrá al 60% de la diferencia.

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.

En una palabra, se reitera, el Requerimiento para Declarar y/o Corregir comporta un requisito habilitante para proferir el acto de liquidación oficial, en tanto es la primera oportunidad que tiene el aportante para ejercer su derecho a la defensa y a la contradicción o para allanarse a la propuesta de la UGPP, disminuyendo las sanciones e intereses a que haya lugar.

Notificación del Requerimiento para Declarar y/o Corregir.

Con fundamento en el núcleo esencial del derecho al debido proceso contenido en el artículo 29 de la Carta y en el artículo 66 del CPACA, es claro que el Requerimiento para Declarar y/o Corregir debe ser notificado para que surta efectos, pues de lo contrario no solo será inoponible al administrado, sino además no interrumpirá el término que el parágrafo 2 del artículo 178 de la ley 1607 de 2012 otorga a la Administración Tributaria para iniciar la actuación de determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social.

Ahora bien, dado que en la ley 1607 de 2012 no se encuentra regulada la notificación de los actos que profiere la UGPP y que el artículo 156 de la ley 1151 de 2007 remite directamente al Título I del Libro V del Estatuto Tributario, encuentra el Despacho que el Requerimiento para Declarar y/o Corregir debe notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 565 ET.

A estos efectos, debe tenerse en cuenta que, según indica el artículo 563 ET, la notificación del acto administrativo debe efectuarse a la dirección informada por el contribuyente, en su última declaración. Y, solamente cuando el contribuyente no hubiere informado una dirección a la autoridad tributaria, el acto administrativo se podrá notificar en la dirección que aquella establezca mediante verificación directa o mediante la utilización de guías telefónicas, directorios y en general de información oficial, comercial o bancaria. Sin embargo, cuando el contribuyente

informe a través del Registro Único Tributario (RUT)- el cual *constituye el mecanismo único para identificar, ubicar y clasificar las personas y entidades que tengan la calidad de contribuyentes declarantes*- una dirección de correo electrónico, los actos administrativos deberán ser notificados a la misma. Como último recurso, la administración tributaria podrá notificar el acto mediante la publicación en su portal de la web.

Finalmente, atendiendo al contenido del artículo 568 del Estatuto Tributario, cuando las notificaciones por correo sean devueltas por cualquier razón, el acto administrativo deberá notificarse mediante aviso publicado en un periódico de circulación nacional del lugar que corresponda a la última dirección informada en el RUT.

Respecto de la carga de la prueba de la notificación de los actos administrativos de la autoridad tributaria, el Consejo de Estado consideró:

"La notificación en debida forma asegura que la persona a quien afecta una decisión judicial o administrativa se halle enterada de su sentido y certeza de en qué momento ha tenido lugar la transmisión oficial de la respectiva información. En relación con la efectiva prueba de la notificación, esto es, la constancia de envío de la comunicación, es claro que se trata del documento que arroja certeza del procedimiento mismo y del cual se desprende el verdadero conocimiento de la actuación".

La carga de la prueba de la notificación de los actos administrativos de la autoridad tributaria se encuentra en cabeza de aquella, pues encuentra que, además de los argumentos transcritos, debe tenerse en cuenta que la notificación es un deber que le asiste a la autoridad tributaria y que es contrario al criterio de justicia imponer al administrado que acredite un hecho omisivo; es decir, no resulta razonable exigirle al aportante que demuestre no haber sido notificado. De manera que la UGPP se encuentra obligada a acreditar que ha cumplido con las obligaciones de notificación de los actos administrativos que expide, conforme los procedimientos reglados. La prueba, entonces, deberá arrojar certeza del procedimiento de notificación y descartar toda duda razonable acerca de que el aportante tuvo verdadero conocimiento de la actuación.

EL CASO EN CONCRETO.

De acuerdo con el estudio de las normas aplicables al caso, encuentra este Despacho que la Liquidación Oficial contenida en la Resolución No. RDO-2017-01837 de fecha 30/06/2017 debía ser proferida solo una vez venciera el término con que contaba la aportante para dar respuesta al correspondiente Requerimiento para Declarar y/o Corregir.

A este respecto, en la parte motiva del acto de determinación oficial objeto de control judicial, la pasiva manifestó que la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, profirió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2472 del 07/12/2016, y que este fue notificado por correo físico el 30/12/2016, según consta en la guía No. RN691238045CO de la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales S.A, teniendo en cuenta que el documento contentivo de la prueba de entrega del Requerimiento fue perdido por la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales S.A, tal como consta en la copia de la "CONSTANCIA POR PERDIDA DE DOCUMENTOS Y/O ELEMENTOS", de fecha miércoles 06 de septiembre de 2017¹.

Igualmente manifestó que la señora Olga Torres no dio respuesta al requerimiento dentro del término establecido en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

Por su parte, la demandante expresó que no fue notificada del Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2472 del 07/12/2016, por lo que no tuvo la oportunidad de acatarlo o de ejercer su derecho a la defensa. Igualmente cuestionó el valor probatorio de la guía No. RN691238045CO de la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales S.A.

Pues bien, como se vio, de acuerdo con el artículo 29 de la Carta, el artículo 66 del CPACA, y el párrafo 2 del artículo 178 de la ley 1607 de 2012, la UGPP se

¹ F. 215.

encuentra obligada a acreditar que ha cumplido con las obligaciones de notificación del acto administrativo contentivo del Requerimiento, conforme los procedimientos reglados.

Sin embargo, considera el Despacho que en el caso de marras no se encuentra acreditada la entrega efectiva del Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2472 del 07/12/2016, como quiera que aún existiendo una manifestación por parte de la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales S.A. de que la entrega fue realizada 30 de Diciembre de 2016, es un hecho probado que la prueba de entrega física no consta en el expediente administrativo, y que aquella fue denunciada como documento perdido ante la Policía Nacional de Colombia.

A su vez, en el portal web de la empresa de mensajería, se observa que la información detallada correspondiente al envío con Guía No. RN691238045CO arroja un mensaje de que el 30 de diciembre de 2016 a las 10:16 AM fue entregado el documento contentivo del Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2472 del 07/12/2016; sin embargo, ello no ofrece claridad acerca de la dirección de entrega ni el destinatario del envío, lo cual impide que tanto la administración tributaria como la Jurisdicción obtengan convicción suficiente acerca de si la señora Olga Lucía Torres, a quien afectó la decisión administrativa de trámite, se enteró de su sentido y contenido, ni tampoco otorga certeza acerca del momento en que efectivamente tuvo lugar la transmisión oficial de la información contenida en el requerimiento.

En este orden de ideas, comprende el Despacho que no es suficiente el mero dicho de la empresa de mensajería acerca de entrega del Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2472 del 07/12/2016, pues la falta de comprobante en que conste la firma de recibido por la destinataria, así como la fecha y el lugar de entrega del documento, sustrae de certeza o convicción acerca de si efectivamente la ciudadana afectada por el acto de la administración tuvo conocimiento de la actuación que surtió la autoridad tributaria.

Luego, en criterio del Despacho, el medio de prueba aportado por la administración no da constancia cierta acerca de la notificación del Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2472 del 07/12/2016, en tanto que la información contenida en la Guía No. RN691238045CO no otorga certeza del procedimiento de notificación y no descarta la duda razonable acerca de que la aportante tuvo verdadero conocimiento de la actuación

Por tanto, no se entiende cumplida la carga probatoria en cabeza de la UGPP acerca de la notificación del Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2472 del 07/12/2016, con lo cual no se encuentra probado el cumplimiento del requisito habilitante para expedir la Liquidación Oficial contenida en la Resolución No. RDC2018-01110 del 24/09/2018.

Con ello, considera el Despacho que el acto administrativo de determinación oficial se encuentra viciado por vulnerar el derecho al debido proceso de la señora Olga Lucía Torres y conlleva el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa de la administrada; igualmente, infringe la norma contenida en el artículo 180 de la ley 1607 de 2012 en que debería fundarse, y comporta la falta de competencia temporal del funcionario que la expide, en tanto el funcionario competente solo podía expedir la Liquidación oficial hasta vencerse el término de los 3 meses siguientes a la notificación del Requerimiento, la cual no está probada en el proceso. Adicionalmente, de conformidad con el inciso 2 del artículo 730 del ET, la Liquidación Oficial es nula en tanto se omite, en este caso, el Requerimiento para Declarar y/o Corregir previo. Prospera el cargo de nulidad alegado por la demandante.

Ahora bien, respecto del restablecimiento del derecho, se ordenará a la entidad demandada que, conforme el procedimiento aplicable, proceda a restituir indexados los valores cancelados por la actora a título de sanción por omisión contenidos en la Resolución No. RDC 2018-01110 del 29 septiembre de 2018, que ascendieron a \$48'081.400.

No obstante, este despacho se abstendrá de declarar válidas la liquidación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social que realizó la demandante por el periodo gravable del año 2014, como quiera que los pagos por tal concepto fueron realizados con posterioridad a la expedición del acto demandado y no influyeron en el mismo, ni han sido cuestionados a través de aquel por parte de la administración; pero también, debido a que, en virtud del parágrafo segundo del artículo 178 de la ley 1607 de 2012, es la UGPP la autoridad competente para validar si los pagos realizados responden al deber de la demandante de realizar las contribuciones parafiscales de la protección social y a la imposición de sanciones por la UGPP.

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), Ago. 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 CGP². Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas³, 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

² Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

³ 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 17).

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 de la Liquidación Oficial contenida en la Resolución No. RDO 2017-01837 del 30 junio de 2017, expedida por el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la UGPP y la Resolución No. RDC 2018-01110 del 29 septiembre de 2018, expedida por el Director de Parafiscales de la UGPP, mediante la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la Liquidación Oficial No. RDO 2017-01837 del 30 junio de 2017.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **ordenar** se restituyan indexados los valores cancelados por la actora a título de sanción por omisión contenidos en la Resolución No. RDC 2018-01110 del 29 septiembre de 2018, que ascendieron a \$48'081.400.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: Condenar en costas a la parte vencida en este pleito.

QUINTO: En firme esta providencia, **expedir** copia de la presente providencia con constancia de su ejecutoria y **archivar** el expediente.

SEXTO: 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 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 Proceso⁴ y 3 del Decreto 806 de 2020⁵ 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:

⁴ 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.

⁵ 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.

- notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
- luis.lozano@grupoabogar.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.

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:

**6baf300e48d8210891b919a6ab42d03dcb24526f8c9dc2b4657297f83d00
59f2**

Documento generado en 05/09/2020 06:45:17 p.m.