



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

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

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

RADICACIÓN: 110013337042 2019 00101 00
DEMANDANTE: FLOR STELLA CIFUENTES CORREA
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:

FLOR STELLA CIFUENTES CORREA, identificada con CC. 51.966.266.

Dirección virtual de notificaciones: juridica@presnostasesores.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 principales:

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

1. Resolución Liquidación Oficial No. RDO 2017-03583 del 20 octubre de 2017, "Por medio de la cual se profiere liquidación oficial a FLOR STELLA CIFUENTES CORREA identificado con C.C. N° 51.966.266, por mora e inexactitud en el pago de aportes al Sistema de la Protección Social en Salud y pensión, por los periodos comprendidos entre el 01/01/2014 y el 31/12/2014".
2. Resolución No. RDC 703 del 23 noviembre de 2018, "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra RDO 2017-03583 del 20 octubre de 2017 a través de la cual se profirió Liquidación Oficial a FLOR STELLA CIFUENTES CORREA identificada con C.C. Nro. 51.966.266 por mora e inexactitud en el pago de aportes al Sistema de la Protección Social en Salud y Pensión por los periodos comprendidos entre el 01/01/2014 y el 31/12/2014".

Declaración subsidiaria:

Reliquidar la presunta deuda fijada por la UGPP en los actos administrativos demandados, declarando la nulidad parcial de los mismos.

A título de restablecimiento solicita:

- (i) Que se reconozca el pago de los gastos incurridos en la defensa jurídica ejercida el contribuyente durante el proceso administrativo objeto de los actos administrativos atacados, por un valor de doce (12) salarios mínimos legales vigentes.
- (ii) Que se reconozcan los gastos incurridos por concepto de un auxiliar administrativo durante el periodo que duró la investigación administrativa, toda vez que el contribuyente apoyó la defensa jurídica con personal humano durante un año, por el valor de diez (10) salarios mínimos legales vigentes.

Igualmente, solicitó se condene en costas a la demandada.

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

Los fundamentos fácticos de la demanda se pueden resumir así:

1. Que la subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, mediante requerimiento de Información No. RQI-M-1002 del 13 de septiembre de 2016, solicitó a la demandante información y documentos correspondientes a los periodos enero 2014 a diciembre de 2014 para lo cual le otorgó un término de 30 días calendario a partir del día siguiente a la notificación de este.
2. Que la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la UGPP emitió Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2017-00371 del 18 de abril de 2017, por valor de CINCUENTA Y DOS MILLONES NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO MIL PESOS (\$52.994.000), por concepto de mora e inexactitud en los periodos de enero a diciembre de 2014.
3. Que en dicho acto preparatorio se estableció que, a partir de la información suministrada por la Dirección de impuestos y Aduanas Nacionales con base en la Declaración de Impuestos sobre la renta y complementario correspondiente al año gravable del año 2014, los ingresos percibidos por la demandante por concepto de renta por valor de TRESCIENTOS SIETE MILLONES NOVECIENTOS CATORCE MIL PESOS M/CTE (\$307.914.000)
4. Que mediante Radicado No. 201750052207622 del 21 de junio de 2017 y 201750052581752 del 24 de agosto del 2017 el apoderado de la demandante dio respuesta al requerimiento de para Declarar y/o Corregir No. 2017-00371 del 18 de abril de 2017.
5. Que la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la UGPP emite Liquidación Oficial No. RDO 2017-03583 del 20 octubre de 2017,

en la cual se establece una presunta deuda por valor de CINCUENTA Y DOS MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y UN MIL SETECIENTOS PESOS M/CTE (\$52.741.700) por los conceptos de mora en el pago de aportes al Sistema de la Protección Social, por los periodos comprendidos entre el 01/01/2014 al 31/12/2014

6. Que, mediante apoderado, la demandante interpone Recurso de Reconsideración contra la Liquidación Oficial No. RDO 2017-03583 del 20 octubre de 2017, de conformidad con lo establecido en el Art. 50 de la Ley 1739 de 2014.
7. Que el 14 de Diciembre de 2018 la UGPP notifica de forma personal a la demandante a través de su apoderado, la Resolución RDC 703 del 23/11/2018, "por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Nro. RDO 2017-03583 del 20 octubre de 2017 a través de la cual se profirió Liquidación Oficial a FLOR STELLA CIFUENTES identificado con C.C. Nro. 51.966.266 por mora e inexactitud en el pago de aportes al Sistema de la Protección Social en Salud por los periodos comprendidos entre el 01/01/2014 y el 31/12/2014", determinando la liquidación por valor de VEINTE MILLONES OCHOCIENTOS DIECIOCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$ 20.818.400).

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Normas violadas de rango supralegal:

Constitución Política: artículos 2, 4, 6, 13, 15, 29, 58, 121 y 338.

Normas violadas de rango legal:

- Ley 1607 de 2012, artículos 178, 180.
- Código Sustantivo Trabajo, artículo 9.
- Estatuto Tributario, artículo 730 numeral 2.

- Ley 1437 de 2011, artículos 69 y 72.

- Ley 1151 de 2007, artículo 156.

Normas violadas de rango reglamentario:

- Decreto 575 de 2013, artículos 19 y 21.

Concepto de violación:

Primer cargo: Creación de tercera norma para desarrollo del proceso administrativo – violación de normas jurídicas.

La competencia de los funcionarios y el procedimiento de fiscalización que resultó con los actos administrativos demandados se adelantaron al mismo tiempo con fundamento en la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 575 de 2013. Por tanto, considera que la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la Dirección de Parafiscales de la UGPP, al articular procedimientos contenidos en dos normas diferentes, contraría el principio de integralidad de la ley e incurre en lo que la doctrina y jurisprudencia ha llamado "Tercera Norma o Lex Tertia".

Segundo cargo. El acto administrativo de la denominada liquidación oficial RDO 2017-03583 de octubre 20 de 2017 no se emitió de forma completa conforme lo ordena la ley 1151 de 2007 – violación al derecho de defensa e imposibilidad de conocer el monto real de la obligación oficial

Argumenta que los actos demandados violan el derecho a la defensa al no determinar suficientemente la obligación sustancial, como quiera que en ellos no se liquidan los intereses moratorios, yendo en contravía de lo dispuesto en el artículo 156 de la ley 1151.

Tercer cargo. El subdirector de determinación de obligaciones de la Dirección de Parafiscales y el Director de Parafiscales de la UGPP no tenían competencia para proferir los actos demandados.

Alega que el subdirector de determinación de obligaciones de la Dirección de

Parafiscales y el Director de Parafiscales de la UGPP carecen de competencia para proferir los actos demandados, como quiera que la norma que atribuye tales competencias- Decreto 575 de 2013- debe *inaplicarse* por ser contraria a la Constitución Política, en tanto la atribución de funciones es de competencia exclusiva del Legislador y no del Ejecutivo.

Cuarto cargo. No se pueden imponer sanciones si no existe competencia por parte de la Subdirección de Determinación de obligaciones parafiscales.

Arguye que, en virtud de la falta de competencia de la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales, no es procedente la imposición de sanciones a la demandada por inexactitud ni por mora. Ello, en tanto Resolución 118 del 6 de marzo de 2013, acto administrativo de carácter general de la UGPP en la cual se fundamentan los actos demandados, no ha sido publicada, al ser inoponible no surte efectos respecto de los administrados.

Quinto cargo. No existe la inexactitud – Violación al debido proceso – La Subdirección de Determinación no calcula el IBC sobre los ingresos mensualizados efectivamente percibidos por la señora Flor Stella Cifuentes Correa.

Sostiene que no existe inexactitud en los aportes pagados al Sistema de la protección Social, como quiera que la determinación oficial no se calcula con fundamento en el IBC sobre los ingresos *mensualizados* efectivamente percibidos por la demandante: debido a que la actora percibe ingresos derivados de contratos de prestación de servicios, el IBC debe calcularse sobre el 40% de los ingresos efectivamente percibidos mensualmente.

Sexto cargo. Indebida tasación del monto de la obligación al Sistema de la Protección Social.

Alega que fue indebida la determinación oficial de las obligaciones a cargo de la demandante, al no tener en cuenta los costos derivados de las actividades, ni los ingresos efectivamente percibidos mes a mes, lo cual va en contra vía de lo dispuesto

mediante el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 107 del Estatuto Tributario

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.

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

Primer cargo.

Señala que la UGPP adelantó la actuación que se definió con los actos administrativos demandados, en fiel apego al procedimiento regulado en la ley 1607 de 2012, pese a que el Congreso haya modificado la legislación aplicable conforme el curso del tiempo. Preciso que la entidad fue creada mediante el artículo 156 de la ley 1151 de 2007 y que el procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social fue regulado mediante el artículo 180 de la ley 1606 de 2012, el cual resulta de aplicación inmediata por tratarse de una norma de carácter procedimental.

Segundo cargo.

Argumenta que los intereses moratorios no pueden liquidarse en el acto administrativo de determinación, como quiera que estos deben liquidarse a la fecha efectiva de pago. Igualmente, precisa que los intereses son obligaciones accesorias que no corresponden a la obligación tributaria sustancial principal. Así mismo, que en los actos administrativos se dio aplicación al artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, en tanto se determinó la tasa aplicable para efectos de calcular los intereses en cuestión. Finalmente, añadió que, con fundamento en los artículos 3 de la ley 1066

de 2006, 23 y 161 de la ley 100 de 1993, 28 del Decreto 692 de 1994 y 7 del Decreto 1406 de julio 28 de 1999, es una obligación legal a cargo del empleador cuando no realice el pago de los aportes en la oportunidad prevista por el ordenamiento.

Tercer cargo.

Señaló la pasiva que la competencia para expedir liquidaciones oficiales fue prevista mediante el artículo 156 de la ley 1151 de 2007 y el literal b del Decreto 169 de 2008, el Decreto 5021 de 2009 y Decreto 575 de 2013, aunado a las facultades previstas en el artículo 664 y concordantes del ET (art. 156.4 lit. b)., razón por la cual el Director de parafiscales y el Subdirector de determinación de obligaciones parafiscales de la UGPP eran competentes para proferir los actos administrativos demandados.

Cuarto cargo.

Arguye que la sanción por inexactitud se impuso sobre la base de lo dispuesto mediante el artículo 179 de la ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 de la ley 1819 de 2016. En tal orden de ideas, sostiene que la Subdirección de determinación de obligaciones parafiscales es competente para imponer la sanción a cargo del demandante, al advertir que aquel había incurrido en la conducta de inexactitud.

Quinto cargo.

Sostiene que la UGPP ostenta la competencia para establecer mediante los actos administrativos de determinación cuáles pagos de nómina corresponden a factores salariales con base en los cuales se calcula el IBC de las cotizaciones al Sistema de la Protección Social, a efectos de determinar oficialmente las obligaciones de los aportantes, de conformidad con lo previsto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el Decreto Ley 169 de 2008, los artículos 178, 179 y 180 de la ley 1607 de 2012, y el Libro V, títulos I, IV, V, VI del ET.

Sexto cargo.

Argumenta que de conformidad con el artículo 15 del decreto 3063 de 1989, el

artículo 16 del Decreto 1406 de 1999, los artículos 15 y 157 de la ley 100 de 1993, los trabajadores independientes están obligados a afiliarse al sistema general de Seguridad Social y a realizar cotizaciones de salud y pensión cuando tengan capacidad de pago, lo cual fue reiterado por la Corte Constitucional en Sentencia C-1089 de 2003.

Para identificar si un trabajador independiente tiene capacidad de pago, es aplicable la presunción de que trata el artículo 33 de la ley 1438 de 2011, numeral 1, que se refiere a las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio. Ahora bien, dado que con fundamento en la Sentencia C-578 de 2009, los rentistas de capital y los denominados *cuentapropistas* se entienden inmersos en el concepto de trabajador independiente, en tanto son económicamente activas.

Por otro lado, que la determinación de la base gravable de los trabajadores independientes se encuentra prevista en los artículos 15 y 19 de la ley 100 de 1993, correspondiendo a los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado. El concepto de ingresos efectivamente percibidos corresponde a los percibidos para el beneficio personal del afiliado, de los cuales son deducibles las expensas requeridas para desarrollar su actividad lucrativa, de conformidad con el artículo 107 del ET.

Finalmente, sostuvo que la ley 1735 de 2015 no es aplicable al caso en concreto, debido a haber entrado en vigor con posterioridad a la vigencia objeto de fiscalización.

Séptimo cargo.

Sostiene que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107 del ET, las deducciones reportadas en la declaración de renta no pueden aplicarse a efectos de establecer las obligaciones con el SGSS a cargo del actor, en tanto no es posible establecer su relación de causalidad, necesidad y proporcionalidad con la actividad productora de renta. Igualmente, precisó que de conformidad con el artículo 771-2 ET, la procedencia de costos y deducciones requiere de soportes que consten en

facturas que cumplan los requisitos regulados en los literales *b, c, d, e, f* y *g* de los artículos 617 y 618 del ET.

Precisa que, en el caso en cuestión, la UGPP realizó un estudio de los soportes probatorios allegados por el contribuyente, aceptando costos por cargo de peajes, combustible, repuestos de vehículos, entre otros, que ascienden al valor de \$88'902.103, relacionados con la actividad de transporte de pasajeros, que reúnen los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad exigidos en virtud del artículo 107 ET. Sin embargo, rechazó costos en valor de \$10'847.792, debido a que están a nombre de un tercero, están duplicados o son ilegibles.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.3.1. PARTE DEMANDANTE

Reiteró los argumentos de la demanda, e hizo énfasis en la no liquidación de intereses moratorios por parte de la UGPP en los actos demandados. También cuestionó que la UGPP presumiera que los ingresos percibidos corresponden a la mensualización de la totalidad de ingresos declarados por la actora en el denuncia rentístico, en contravía de la certificación de ingresos mensuales que expediera la entidad contratante. Finalmente, cuestionó que debido a que en la ley no estaba determinada la base gravable de las contribuciones a cargo de la actora por el año 2014, aquella no se encontraba obligada a realizar las cotizaciones impuestas en los actos demandados.

1.4.2. PARTE DEMANDADA

Guardó silencio.

1.4.3. Ministerio Público: El Procurador Delegado ante este Juzgado no rindió concepto en este proceso.

1.4. PROBLEMAS JURÍDICOS Y TESIS

1) ¿De acuerdo con las normas aplicables al caso, son competentes la Subdirección de Determinaciones de Obligaciones de la UGPP y la Dirección de Parafiscales, para adelantar en contra de la señora Flor Stella Cifuentes Correa el

proceso de determinación y liquidación de obligaciones por mora e inexactitud en el pago aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud que se definió a través de la expedición de los actos administrativos demandados?

2) ¿La no publicación de la Resolución 118 de 2013 conlleva a la nulidad de los actos administrativos demandados, por implicar tal omisión la falta de competencia de los funcionarios que expidieron los actos en comento?

3) ¿Debe la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP calcular el IBC sobre el 40% de la totalidad de ingresos mensuales efectivamente percibidos por a señora Flor Stella Cifuentes Correa?

4) ¿De acuerdo con los medios probatorios obrantes en el expediente, la determinación oficial contenida en los actos demandados corresponde a los costos y gastos en que incurrió la demandante para desarrollar la actividad económica que le otorgó capacidad de pago?

5) ¿Debía la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP liquidar los intereses moratorios a cargo de la actora en los actos administrativos de determinación oficial demandados?

Tesis de la parte demandante: Sostiene que los funcionarios que expidieron los actos administrativos demandados carecían de competencia para determinar las obligaciones tributarias a cargo de la demandante, como quiera que se fundamentaron en i) la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 575 de 2013 de manera simultánea, creando una tercera ley; ii) en el Decreto 575 de 2013, que debe ser inaplicable por inconstitucional; ii) en la Resolución 118 del 6 de marzo de 2013, que es inoponible al demandante por falta de publicidad. Igualmente sostiene que la base gravable aplicable a la demandante corresponde al 40% de los ingresos brutos efectivamente percibidos, con fundamento en el artículo 23 del Decreto 1703 de 2002 y el artículo 135 de la ley 1753 de 2015. Finalmente, que los intereses moratorios debían liquidarse en el acto administrativo de determinación oficial demandado, atendiendo al mandato contenido en el artículo 156 de la ley 1151.

Tesis de la parte demandada: Argumenta que la competencia para expedir liquidaciones oficiales fue prevista mediante el artículo 156 de la ley 1151 de 2007

y el literal b del Decreto 169 de 2008, el Decreto 5021 de 2009 y Decreto 575 de 2013, por lo que la no publicación de la Resolución 118 del 6 de marzo de 2013 no es causal de nulidad de los actos demandados. Igualmente, que de conformidad con el artículo 771-2 ET, la procedencia de costos y deducciones requiere de soportes que consten en facturas que cumplan los requisitos regulados en los literales *b, c, d, e, f* y *g* de los artículos 617 y 618 del ET, razón por la cual era procedente el rechazo de costos en valor de \$10'847.792, debido a que están a nombre de un tercero, están duplicados o son ilegibles. Finalmente, que los intereses moratorios no podían liquidarse en el acto administrativo de determinación, como quiera que estos deben liquidarse a la fecha efectiva de pago.

Tesis del Despacho: Sostendrá que la Subdirección de Determinación de Obligaciones y la Dirección de Parafiscales de la UGPP, se encontraban facultadas para determinar oficialmente la contribución al Sistema General de Seguridad Social del demandante con fundamento en el numeral 10 del artículo 21 del decreto 575 de 2013, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, el artículo 1 literal b del Decreto Ley 169 de 2008 y por el numeral 8 del artículo 19 del Decreto 575 de 2013, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

Igualmente sostendrá que para la vigencia del año 2014 el legislador sí estableció la base gravable de la cotización al SGSS de los independientes no contratistas en la ley 100 de 1993 con las modificaciones surtidas mediante la ley 797 de 2003 y la ley 1122 de 2007, correspondiendo aquel a la totalidad de los ingresos devengados en el periodo gravable deduciendo expensas necesarias al tenor del artículo 107 ET. En ese orden de ideas, la base gravable correspondiente a la demandante para los periodos fiscalizados equivale al 100% de los ingresos percibidos en cada mes, de conformidad con los medios probatorios obrantes en el expediente.

CONSIDERACIONES

Precisiones del caso

En los términos de la demanda interpuesta por la señora Flor Stella Cifuentes Correa, 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 Pensión a su cargo por el año 2014. Concretamente, se resolverá si para aquel entonces estaba determinada en la ley la base gravable de la contribución parafiscal a cargo de la demandante, quien obtuvo sus ingresos por contratos de prestación de servicio de Transporte terrestre.

Igualmente, se resolverá si los funcionarios que expidieron los actos administrativos demandados se encontraban facultados para ello de conformidad con las competencias que les asisten. También se estudiará si la UGPP se encontraba facultada para requerir comprobaciones especiales respecto de los costos y gastos declarados por la aportante en su denuncia rentístico correspondiente al año fiscal 2014 y si la demandante cumplió con la carga probatoria relativa a demostrar en cuáles periodos del año percibió los ingresos que le generaron capacidad contributiva, a fin de censurar la presunción de mensualización de ingresos realizada por la demandada durante la acotación administrativa.

La metodología para adoptar consiste en un estudio del marco jurídico aplicable a los diferentes problemas que debe resolver el Despacho, abordando de manera conjunta algunos de los cargos de la demanda dada su relación de interdependencia, y de manera individual aquellos cargos que no se relacionan entre sí.

- Cargos primero, tercero y cuarto:

Mediante un análisis puramente normativo, cuestiona el apoderado de la parte actora diversos aspectos del procedimiento y la competencia funcional y orgánica en que se enmarcó la actuación administrativa de fiscalización y determinación oficial

de las contribuciones parafiscales a cargo de la demandante durante los 12 periodos fiscales del año 2014.

En el primer cargo, propone que la autoridad tributaria adelantó su actuación con base en un procedimiento creado de manera arbitraria mediante la aplicación simultanea de preceptos normativos disimiles contenidos en la ley 1607 de 2012 y el Decreto 575 de 2013. En el tercer cargo, sostiene que el Decreto 575 de 2013 es inconstitucional debido a que a través de aquella normativa reglamentaria se atribuyeron las competencias a la Dirección de Parafiscales y el Director de Parafiscales de la UGPP, cuando aquella atribución funcional es una competencia exclusiva del legislador. En el cargo cuarto, argumenta que la competencia para imponer sanciones en materia tributaria fue irregularmente atribuida a los funcionarios que expidieron los actos demandados mediante Resolución 118 del 6 de marzo de 2013, dado que aquel acto administrativo que no fue publicado y por tanto es inoponible al demandante.

Para resolver los cargos en cuestión, el despacho estudiará, entonces, cuáles han sido las normas en que, en desarrollo de la constitución y desde la creación de la UGPP, fueron previstos los procedimientos aplicables a la actuación administrativa cuestionada, así como los fundamentos normativos de la atribución de funciones y competencias para adelantarla.

Competencia orgánica y funcional de la Dirección de parafiscales y la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP y vigencias:

Como es sabido, por medio de la ley 100 de 1993, en desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política, se creó el Sistema de la Protección Social, cuya teleología es proporcionar cobertura integral a las contingencias en la materia, para lograr el bienestar tanto individual como de la comunidad. El Sistema está conformado por los subsistemas en Pensiones, en Salud y en Riesgos laborales.

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP- entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, fue creada por el Legislador mediante el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007¹ atribuyéndosele, entre otras, el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Igualmente se estableció que los procedimientos de liquidación oficial se ajustarían a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI.

En aras de reglamentar lo dispuesto en el Art. 156 de la Ley 1151 de 2007, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 169 de 2008, estableciendo, entre otras, las siguientes funciones de la UGPP en la materia que nos ocupa:

"Artículo 1º La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, en concordancia con el artículo 156 del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 1151 de 2007, tendrán las siguientes funciones:

A. En cuanto al reconocimiento de derechos pensionales y de prestaciones económicas.

(...)

B. Efectuar las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para ello, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional

¹ "Artículo 156. Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo: (...)

Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos. (...)

En lo previsto en este artículo, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI. Igualmente, adelantará el cobro coactivo de acuerdo con lo previsto en la Ley 1066 de 2006

En las liquidaciones oficiales se liquidarán a título de sanción intereses de mora la misma tasa vigente para efectos tributarios". (Resalta del Despacho.)

y Contribuciones Parafiscales recomendará estándares a los procesos de determinación y cobro que le corresponden a las administradoras y demás entidades del Sistema de la Protección Social; le hará seguimiento a dichos procesos y administrará mecanismos de consolidación de información del Sistema de la Protección Social, como de coordinación de acciones que permitan articular sus distintas partes y de las que tienen responsabilidades de vigilancia o de imposición de sanciones; y adelantaran acciones de determinación y cobro de manera subsidiaria o cuando se trate de evasores omisos que no estén afiliados a ningún subsistema de la protección social debiendo estarlo. Para ejercer estas funciones de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección Social la UGPP podrá adelantarlas siguientes acciones:

[...]

3. Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la existencia de hechos que generen obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.

4. Solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.

(...)

8. Adelantar visitas de inspección y recopilar todas las pruebas que sustenten la omisión o inexacta liquidación de las contribuciones parafiscales de la protección social Durante la práctica de inspecciones, la UGPP podrá decretar todos los medios de prueba autorizados por la legislación civil, previa la observancia de las ritualidades que les sean propias.

9. Efectuar cruces con la información de las autoridades tributarias, las instituciones financieras y otras entidades que administre información pertinente para la verificación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social. Esta información será reservada y solo podrá utilizarse para los fines en la presente ley.

10. Efectuar todas las diligencias necesarias para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.

[...]

En desarrollo del artículo 156 de la ley 1151 de 2007, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió el Decreto 5021 de 2009, con el fin de establecer la estructura y organización de UGPP y las funciones de sus dependencias internas. Este decreto entró en vigor a partir de la fecha de su publicación, es decir el 28 de diciembre de 2009. Previó en el artículo 6 la atribución de funciones correspondiente a la entidad, el cual se transcribe en lo pertinente:

Artículo 6. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP– cumplirá con las siguientes funciones:

[...]

9. Solicitar a cualquier entidad la información necesaria para el reconocimiento de derechos y prestaciones económicas.

10. Adelantar las acciones administrativas y judiciales pertinentes en el caso en que se detecten inconsistencias en la información laboral o pensional o en el cálculo de las prestaciones económicas y suspender, cuando fuere necesario, los pagos e iniciar el proceso de cobro de los mayores dineros pagados.

[...]

21. Realizar estimaciones de evasión de las contribuciones parafiscales al Sistema de la Protección Social, para lo cual podrá solicitar información a los particulares cuyo uso se limitará a fines estadísticos.

22. Adelantar, de manera principal o subsidiaria, acciones de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.

23. Ejercer las acciones previstas en el literal B. del artículo 1 o del Decreto 169 de 2008 y demás normas aplicables.

[...]

28. Las demás funciones asignadas por la ley.

En los artículos 18 y 20, prescribió la atribución de funciones que le correspondían a la Dirección de Parafiscales y a la Subdirección de Determinación de Obligaciones. De nuevo, se transcriben apartes pertinentes.

Artículo 18. Corresponde a la Dirección de Parafiscales desarrollar las siguientes funciones:

[...]

4. Dirigir los procedimientos relacionados con la integración de las diferentes instancias involucradas en la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.

[...]

9. Resolver los recursos de reconsideración que sean interpuestos contra las liquidaciones oficiales que sean proferidas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones, en los términos establecidos en la ley.

[...]

ARTÍCULO 20. SUBDIRECCIÓN DE DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES. Corresponde a la Subdirección de Determinación de Obligaciones desarrollar las siguientes funciones:

[...]

10. Proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de las obligaciones de acuerdo con la ley.

Ahora bien, según lo dispuesto por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, en concordancia con el artículo 198 de la Ley 1607 de 2012 y el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, aquel artículo 156 de la ley 1151 de 2007 fue subrogado parcialmente continuando vigente, con excepción de los numerales 1 a 5 y algunos incisos que regularon específicamente el ejercicio de las funciones de determinación y cobro.

Por su parte, mediante el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011, se atribuyó a la UGPP el control del cumplimiento de las cotizaciones al Sistema de la Protección Social:

ARTÍCULO 123. La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), verificará el cumplimiento de los deberes de los empleadores y otras personas obligadas a cotizar, en relación con el pago de las cotizaciones a la seguridad social.

La Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), previa solicitud de explicaciones, podrá imponer, en caso de violación a las normas contenidas en los artículos 161, 204 y 210 de la Ley 100 de 1993 por una sola vez, o en forma sucesiva, multas en cuantía hasta de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de la subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

Ahora, la ya enunciada ley 1607 de 2012 expidió normas en materia tributaria, derogando, como se vio, entre otras, el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011. En su artículo 178 dispuso la atribución a la UGPP de la competencia para la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social de manera precisa:

Artículo 178. La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

Parágrafo 1. Las administradoras del Sistema de la Protección Social continuarán adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para tal efecto las administradoras estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP. La UGPP conserva la facultad de adelantar el cobro sobre aquellos casos que considere conveniente adelantarlos directamente y de forma preferente, sin que esto implique que las administradoras se eximan de las responsabilidades fijadas legalmente por la omisión en el cobro de los aportes.

Parágrafo 2. La UGPP podrá iniciar las acciones sancionatorias y de determinación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, con la notificación del Requerimiento de Información o del pliego de cargos, dentro de los cinco (5) años siguientes contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró, declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos o se configuró el hecho sancionable. En los casos en que se presente la declaración de manera extemporánea o se corrija la declaración inicialmente presentada, el término de caducidad se contará desde el momento de la presentación de la declaración extemporánea o corregida.

Según el artículo 198 ibídem, la norma empezó a regir a partir de su promulgación, esto es el día 26 de diciembre de 2012.

Posteriormente, que mediante el Decreto 575 de 2013, se subrogó parcialmente el Decreto 169 de 2008 y se modificó la estructura orgánica y funcional de la UGPP. Esta norma entró en vigor a partir de la fecha de su publicación, es decir el 22 de marzo de 2013. Se transcribe lo pertinente:

Artículo 21°. Subdirección de Determinación de Obligaciones. Corresponde a la Subdirección de Determinación de Obligaciones desarrollar las siguientes funciones:

[...]

10. Proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de las obligaciones de acuerdo con la ley.

[...]

Artículo 19. Dirección de Parafiscales. Corresponde a la Dirección de Parafiscales desarrollar las siguientes funciones:

[...]

8. Resolver los recursos de reconsideración que sean interpuestos contra las liquidaciones oficiales que sean proferidas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones, en los términos establecidos en la ley.

[...]

De lo anterior, resulta claro para el despacho que la Subdirección de Obligaciones se encargó de proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de las obligaciones, así como de la verificación del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el pago de los aportes parafiscales entre otras funciones. De la misma manera, que la Dirección de Parafiscales tuvo como funciones a cargo, entre

otras, las de resolver los recursos de reconsideración que sean interpuestos contra las liquidaciones oficiales proferidas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones.

Ahora, como se ha visto, que estas competencias fueron previstas por diferentes normas que se sucedieron en el tiempo. Por esta razón, aunque la competencia funcional se precisó desde la misma expedición del artículo 156 de la ley 1151 de 2007 y reglamentada por el Decreto 169 de 2008, solo a partir de la expedición del Decreto 5021 de 2009, se estableció la competencia orgánica, esto es la estructura y organización de UGPP en cuanto a las funciones de sus dependencias.

Ya a la postre, téngase en cuenta también lo previsto en el artículo 40 de la ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la ley 1564 de 2012:

Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad

En tal sentido, en cuanto a las situaciones jurídicas no consolidadas y que por ende no comportan derechos adquiridos, en el momento de entrar en vigor una nueva ley procedimental aquella entra regular dicha situación en la etapa en que se encuentre sin perjuicio de que se respete lo ya surtido bajo la ley antigua. Es decir, para el caso, que la ritualidad y los procedimientos son de aplicación general inmediata, con la excepción de que de manera explícita la ley disponga lo contrario o prevea un régimen de transición.

Ahora bien, ya estudiado el marco jurídico precedente, se tiene que el acto administrativo de Liquidación Oficial No. RDO 2017-03583 expedido el 20 octubre de 2017 por la Subdirección de Determinación de Obligaciones y el acto administrativo Resolución RDC No. 703 expedido por la Dirección de Parafiscales el día 23 de noviembre de 2018, tienen fundamento en las facultades previstas por el numeral 10 del artículo 21 del decreto 575 de 2013, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, el artículo 1 literal b del Decreto Ley 169 de 2008 y, residualmente, en los títulos I, IV, V y VI del Libro V del Estatuto Tributario Nacional.

De lo anterior, se concluye que tanto la Subdirección de Determinación de Obligaciones como la Dirección de Parafiscales de la UGPP, se encontraban facultadas para llevar a cabo las actuaciones administrativas de determinación y liquidación de obligaciones. Esta conclusión surge del entendimiento de que la estructura funcional y orgánica de la administración de la Protección Social, aun cuando fue modificada con el pasar del tiempo, estaba prevista con suficiencia tal competencia para la vigencia del año 2014.

De manera que el cargo primero de la demanda no está llamado a prosperar, como quiera que la aplicación de las leyes 1151 de 2007 y la ley 1607 de 2012 no tiene como consecuencia la creación de una tercera norma o la articulación arbitraria del procedimiento aplicable, toda vez que los apartes vigentes del artículo 156 de la ley 1151 de 2007 no generan antinomias con los artículos 178, 179 y 180 de la ley 1607 de 2012 al regular cada uno fenómenos económicos y procesales distintos.

Ahora, dada la atribución de la competencia orgánica y funcional para expedir los actos demandados, considera el despacho que el cargo tercero tampoco ha de prosperar, según el cual debe *inaplicarse* el Decreto 575 de 2013, toda vez que lejos de contrariar la Carta, es un desarrollo directo del artículo 48 de la misma.

Lejos de vulnerar las cláusulas constitucionales relativas a la atribución de funciones y competencias, se observa que el Decreto en cuestión debe interpretarse en

concordancia no solo con el mencionado artículo 48 superior, sino con lo dispuesto por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, en el sentido de que el Decreto 575 de 2013 reglamenta la atribución de funciones y competencias previamente reguladas por el legislador.

En una palabra, en desarrollo de la constitución, el legislador instituyó la atribución de funciones a la entidad y el procedimiento aplicable a las actuaciones administrativas a surtir, y la atribución de competencias funcionales y orgánicas fue desarrollada a través de actos normativos de carácter reglamentario por parte del Gobierno Nacional. No prospera el cargo tercero.

Igual suerte ha de correr el cargo cuarto, como quiera que no fue mediante la Resolución 118 del 6 de marzo de 2013 que se le atribuyeron las competencias tanto a la Subdirección de Obligaciones como a la Dirección de Parafiscales, para proferir dentro de la actuación administrativa de determinación de las contribuciones los actos de Requerimiento de información, Requerimiento para declarar y la Liquidación Oficial, en la cual hay lugar a imponer las sanciones procedentes. En tal orden de ideas, la falta de publicación de la Resolución 118 del 6 de marzo de 2013 no tiene la vocación de viciar de nulidad los actos administrativos demandados, como quiera que la facultad de expedirlos fue prevista en fuentes normativas distintas. No prospera el cargo cuarto.

- **Cargo segundo:**

Cuestiona el apoderado de la actora que el acto administrativo de la denominada liquidación oficial RDO 2017-03583 de octubre 20 de 2017 no se emitió de forma completa conforme lo ordena la ley 1151 de 2007, en tanto no fueron liquidados los intereses moratorios adeudados por el aportante infractor. Se pronuncia el despacho de la manera siguiente:

Liquidación de intereses moratorios en las Liquidaciones oficiales proferidas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones

El último inciso del transcrito artículo 156 de la ley 1151 de 2007 prevé que, en las liquidaciones oficiales, se deberán imponer, a título de sanción, los intereses de mora a la misma tasa vigente para efectos tributarios.

Por su parte, la norma aplicable al caso de las vigencias liquidadas oficialmente, esto es, aquellas correspondientes a los periodos 2008 a 2010, es el artículo 635 del Estatuto Tributario:

ARTÍCULO 635. Para efectos tributarios y frente a obligaciones cuyo vencimiento legal sea a partir del 1o de enero de 2006, la tasa de interés moratorio será la tasa equivalente a la tasa efectiva de usura certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia para el respectivo mes de mora.

Las obligaciones con vencimiento anterior al 1o de enero de 2006 y que se encuentren pendientes de pago a 31 de diciembre de 2005, deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa vigente el 31 de diciembre de 2005 por el tiempo de mora transcurrido hasta este día, sin perjuicio de los intereses que se generen a partir de esa fecha a la tasa y condiciones establecidas en el inciso anterior.

PARÁGRAFO. Lo previsto en este artículo y en el artículo 867-1 tendrá efectos en relación con los impuestos nacionales, departamentales, municipales y distritales.

Finalmente, resulta del caso considerar lo dispuesto por el artículo 828 del Estatuto Tributario, en tanto prevé cuales documentos comportan títulos ejecutivos:

ARTÍCULO 828 Prestan mérito ejecutivo:

[...]

Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.

[...]

Para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.

Del marco jurídico descrito surge la conclusión que debido a que los intereses moratorios se causan de manera diaria y constante, estos no deben ser liquidados cada día por la

administración con el fin de lograr merito ejecutivo en los actos administrativos de Liquidación oficial, sino que deberán liquidarse al momento de la extinción de la obligación por pago, o al momento de que se liquide por el funcionario competente en ejercicio de las facultades derivadas de la jurisdicción coactiva, siempre que en el acto administrativo de liquidación oficial se los imponga.

Lo anterior, en tanto es la misma legislación la que deja trazada una metodología de cálculo basada en el marco jurídico vigente para que, si es el caso de que el contribuyente realice el pago posteriormente a la fecha en que se liquidan los valores de manera oficial, pueda aplicar la misma fórmula y satisfacer completamente la obligación de pago.

Descendiendo al caso concreto, resulta necesario atender al contenido de los actos administrativos enjuiciados, siendo que en el penúltimo inciso de los numerales primeros de ambos actos administrativos censurados, tras liquidar los ajustes por mora e inexactitud, indica la UGPP:

“Lo anterior sin perjuicio de los intereses de mora que se generen desde la fecha de vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación de aportes hasta la fecha en que se cancele la obligación. El cálculo de interés moratorio se rige por la tasa vigente para efectos tributarios, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007”².

Por ello debe precisarse que i) el último inciso del previamente transcrito artículo 156 de la ley 1151 de 2007, prevé que en las liquidaciones oficiales se impondrán, a título de sanción, los intereses de mora a la misma tasa vigente para efectos tributarios y; ii) que de acuerdo con el previamente transcrito artículo 828 del Estatuto Tributario, para el cobro de los intereses será suficiente la liquidación que de ellos haya efectuado el funcionario competente.

Ahora, se debe considerar que la liquidación oficial, en el campo impositivo, es el acto administrativo definitivo por excelencia en cuanto pone término a los procesos de fiscalización, investigación y determinación, con apertura a eventuales recursos en las

² Ff. 81 y 98.

vías gubernativa y jurisdiccional³. Por tanto, se entiende que, en el caso particular de las liquidaciones oficiales, la entidad se encuentra en la obligación de motivar su acto administrativo de forma tal que los presupuestos fácticos y jurídicos que fundamentan la decisión se plasmen en ella, concretándose así las garantías al derecho de defensa y de audiencia del contribuyente, los cuales tienen como germen el principio de legalidad.

Se tiene por cierto también que la obligación dineraria accesoria consistente en el pago de intereses moratorios no surge de una atribución o facultad de índole discrecional de la administración, pues tiene como fuente la misma Ley: el artículo 3 de la Ley 1066 de 2006 indica que los contribuyentes o responsables de las tasas, contribuciones fiscales y contribuciones parafiscales que no las cancelen oportunamente, deberán liquidar y pagar intereses moratorios a la tasa prevista en el Estatuto Tributario.

En tal sentido, téngase en la cuenta que la consecuencia adversa para el contribuyente moroso de verse sancionado con la obligación de pagar intereses de mora es de tipo accesorio, pues aquella se encuentra inherentemente anclada al incumplimiento de la obligación tributaria de pago de aportes a la parafiscalidad.

Luego, debido a que los intereses moratorios se causan de manera diaria y constante, en criterio del Estrado estos no debían ser liquidados por la UGPP al momento de la extinción de la obligación por pago, o al momento de que se libre mandamiento de pago por el funcionario competente en ejercicio de las facultades derivadas de la jurisdicción coactiva, siempre que en el acto administrativo de liquidación oficial se los imponga y de conformidad con las normas la obligación accesoria sea determinable.

Lo anterior, en tanto es la misma legislación la que deja trazada una metodología de cálculo basada en el marco jurídico vigente para que, si es el caso de que el contribuyente realice el pago posteriormente a la fecha en que se liquidan los valores de manera oficial,

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del cuatro (4) de septiembre de dos mil tres (2003). Número de radicado 25000232700020001 34001 (13310).

pueda aplicar la misma fórmula y cumplir acertadamente con el pago. Conforme lo anterior, el segundo cargo de índole procesal tampoco se encuentra llamado a prosperar.

- **Cargo quinto:**

Sostuvo la apoderada de la parte actora que los actos demandados son violatorios de los derechos que le asisten a su cliente, dado que la UGPP presumió que los ingresos mensuales de la aportante corresponden al promedio de sus ingresos anuales correspondientes al 2014, sin atender a la realidad económica por cuanto los ingresos mensuales eran cambiantes y además, en virtud del artículo 23 del Decreto 1703 de 2002 y el artículo 135 de la ley 1753 de 2015, debía calcularse la base gravable sobre el 40% de los ingresos brutos percibidos en cada mes.

Al alegar de conclusión, sostuvo que la base gravable no esta prevista con suficiente certeza en el sistema jurídico vigente para el año 2014, razón por la cual la demandante no esta en la obligación de contribuir al Sistema de la Protección Social en su calidad de independiente, por aquella vigencia. Estudia el despacho la manera en que el legislador previó las reglas de determinación de la base gravable para los independientes no contratistas durante el 2014.

Sujeción pasiva y base gravable de los independientes frente al SPS

Debe recordarse que los trabajadores independientes se encuentran obligados a afiliarse y aportar al Sistema de Seguridad Social Integral, siempre que tengan capacidad de pago⁴; sin embargo, en relación con este aspecto, la obligatoriedad de afiliación y realización de aportes se determina a partir de la interpretación conjunta del límite inferior de que trata el artículo 18 de la ley 100 de 1993, como quiera que la base mínima de cotización a seguridad social es un salario mínimo mensual legal vigente⁵; por tanto, cuando el independiente devengue al menos un salario mínimo,

⁴ Artículos 15 y 157 de la ley 100 y demás normas concordantes y jurisprudencia aplicable.

⁵ Téngase presente que, de conformidad con el parágrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, por regla general, todo trabajador independiente que se encuentre cotizando al régimen contributivo en salud, debe hacerlo también

se entiende ostenta capacidad contributiva y por tanto es un cotizante obligatorio, comprendiéndose el límite mínimo de la base de cotización también como condicionante que otorga el carácter de sujeto pasivo de la contribución. Por otro lado, debe atenderse al límite máximo de cotización que, de acuerdo con el artículo 5 de la ley 797 de 2003, por regla general, es de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Advertidos de esta manera los límites inferior y superior de la base gravable de la cotización- 1 a 25 SMMLV-, debe ahora tenerse presente que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 18, en concordancia con el artículo 17, de la ley 100 de 1993, cuando el afiliado perciba ingresos por prestación de servicios como contratista- tal como afirma la apoderada de la parte actora es el caso de la señora Cifuentes Correa-, las cotizaciones correspondientes deben ser efectuadas de conformidad con el ingreso devengado; en el caso de que perciba varios ingresos, las cotizaciones se efectúan en forma proporcional a cada uno y sin que acumuladamente excedan el tope legal antedicho.

Ahora bien, debe hacerse énfasis en que los ingresos efectivamente percibidos se relacionan con la debidamente acreditada realidad contable del aportante, de manera que se reconoce en el sistema jurídico la existencia de eventuales costos y gastos en que incurre el independiente a efectos de desarrollar su actividad generadora de ingresos y que en ultimas impiden que perciba como utilidad efectiva la totalidad de estos.

En este orden de ideas cobra relevancia el artículo 1 del Decreto 510 de 2003, según el cual el ingreso efectivamente percibido corresponde a "*aquellos que [el independiente] mismo recibe para su beneficio personal*", reconociendo la deducción de las expensas necesarias de que trata el artículo 107 del ET, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad. Igualmente, debe

a pensiones sobre la misma base, salvo el caso de los trabajadores independientes con ingresos iguales o inferiores a un salario mínimo, de conformidad con la Ley 1250 del 2008 y el Decreto 4465 del 25 de noviembre de 2011.

resaltarse que mediante el artículo 3 del Decreto ibídem, se reiteró el imperativo de que la base de cotización para el Sistema General de Pensiones deberá ser la misma que la del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

No obstante, lo anterior, ya en el año 2007 el Congreso expidió la ley 1122, y en su artículo 18 estableció que la base de cotización de los independientes contratistas de prestación de servicios al Sistema General de Seguridad Social en Salud sería como máximo el 40% del valor mensualizado del contrato. Igualmente, señaló que para los demás contratos y tipos de ingresos el Gobierno Nacional reglamentaría un sistema de presunción de ingresos con base en la información sobre las actividades económicas, la región de operación, la estabilidad y estacionalidad del ingreso.

Por el contrario, estima el Despacho que el mandato de reglamentación no se opone a las reglas definidas mediante los instrumentos legales previos a la ley 1122 de 2007, como quiera que durante la vigencia de la norma la base gravable, como elemento esencial de la contribución al Sistema de Protección Social, se mantiene regulada para los independientes dependiendo del origen de sus ingresos, siendo el 40% de estos cuando se originaran en contratos de prestación de servicios y el 100% para los demás contratos y tipos de ingresos de los independientes, aplicando en todo caso la deducción de expensas al tenor de lo dispuesto en el artículo 107 ET.

En una palabra, el sistema de presunción de ingresos que por mandato legal debía desarrollar el gobierno colombiano no se constituye en elemento esencial del gravamen, sino en un método presuntivo de calificación sobre el ingreso del independiente, de manera que se torne más eficiente tanto para la administración como para el administrado la liquidación y pago de los aportes a su cargo.

En tal orden de ideas, la falta de implementación del sistema de presunción de ingresos no conduce a la vulneración del principio de certeza ni de reserva de ley en materia tributaria, al no tener efectos directos en la determinación legal de los elementos esenciales de la contribución al Sistema General de Seguridad Social. Por lo anterior, no tiene vocación de prosperar lo alegado por la parte actora en el

sentido de que la falta de reglamentación del sistema de presunción de costos conlleva a una violación a los principios de certeza y de reserva de ley en materia tributaria.

Dicho ello, se precisa que a su turno el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3085 de 2007, reglamentario de la Ley 1122 de 2007, disponiendo en el artículo 1 que los trabajadores independientes debían presentar una declaración anual a más tardar en el mes de febrero de cada año, informando el Ingreso Base de Cotización, IBC, que se tendría en cuenta para liquidar sus aportes a partir del mes de febrero de cada año y hasta enero del año siguiente. En caso de omisión en declaración de información, se presumiría que el IBC es igual a aquel definido para el período anual anterior y sobre el mismo se realizaría la autoliquidación y pago del mes de enero de cada año.

Ahora bien, a partir de junio 9 de 2015- fecha de entrada en vigencia de la ley 1753 de 2015 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”- y hasta el mayo 25 de 2019- día de publicación de la ley 1955 de 2019 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”-, en aplicación del artículo 135 de la ley 1753 de 2015⁶, los trabajadores independientes por cuenta propia, con contrato diferente a prestación de servicios y aquellos con contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante y que no impliquen subcontratación alguna o compra de insumos o expensas relacionados directamente con la ejecución del contrato, que percibieran ingresos mensuales iguales o superiores a 1 SMMLV, cotizarían mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del IVA, cuando fuere aplicable.

Una vez más, la norma expresamente señaló que, para calcular la base mínima de cotización, se podrían deducir las expensas que se generen de la ejecución de la

⁶ Declarado inexecutable, por infracción al principio de unidad de materia, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-219-19 con efectos diferidos hasta el 20 de junio del 2021, fecha de vencimiento de la segunda legislatura ordinaria siguiente a la notificación del fallo.

actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplieran los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

Como se puede observar, entonces, para la vigencia del año 2014 el legislador estableció la base gravable de la cotización al SGSS de los independientes en la ley 100 de 1993 con las modificaciones surtidas mediante la ley 797 de 2003 y la ley 1122 de 2007, correspondiendo aquel al ingreso devengado en el periodo gravable deduciendo expensas necesarias en que hubiere incurrido siempre que, al decir del artículo 107 ET, tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad. Para el caso de los independientes contratistas de servicios, la base ha de calcularse sobre el 40% de los ingresos.

Ahora bien, se observa que la apoderada de la parte demandante argumenta que la actora percibe sus ingresos de contratos de prestación de servicios suscritos con la empresa FLOTA LA MACARENA identificada con número NIT 860.002.566-6. Argumenta que el contrato consiste en la afiliación del bus de placa TTY-335 afiliado bajo el número de orden interno 7123, a partir del día 12 de octubre del 2012 hasta el 31 de mayo del 2015 y de igual manera el bus de placa WER-360 afiliado bajo el número de orden interno 7190, a partir del 29 de mayo del 2014, figurando como poseedora afiliada del 50% de los dos vehículos.

No obstante, advierte el despacho que la demandante se abstuvo de aportar como medio probatorio el contrato de prestación de servicios al que hace referencia. Por el contrario, se observa que fueron aportados como medios probatorios las documentales denominadas *Extractos Mensuales Cuenta Corriente Mercantil*, lo cual permite al Despacho entender que el contrato suscrito entre la señora Cifuentes Correa y la sociedad FLOTA LA MACARENA es un contrato de Cuenta Corriente, previsto en los artículos 1245⁷ y siguientes del Código de Comercio.

⁷ "ARTÍCULO 1245. <CUENTA CORRIENTE>. En virtud del contrato de cuenta corriente, los créditos y débitos derivados de las remesas mutuas de las partes se considerarán como partidas indivisibles de abono o de cargo en la cuenta de cada cuentacorrentista, de modo que sólo el saldo que resulte a la clausura de la cuenta constituirá un crédito exigible.

Por las anteriores razones, en criterio del Despacho, no se encuentra probado que la señora Cifuentes Correa hubiera percibido sus ingresos de contratos de prestación de servicios personales, razón por la cual no es dable calcular su IBC sobre el 40% de los ingresos, sino que deberá calcularse sobre el 100% de aquellos deducidos en las expensas necesarias de que trata el artículo 107 ET.

Sin perjuicio de lo anterior, se adentra ahora el Despacho en la solicitud relativa a que el IBC de cada periodo fiscal del año 2014 sea calculado con base en los ingresos efectivamente percibidos, sin dar aplicación a la mensualización o promedio del total de ingresos percibidos en aquel año.

Pues bien, en primer lugar, recuerda el despacho que las contribuciones a la seguridad social son un gravamen periódico, toda vez que tanto el cumplimiento de la obligación formal de presentar la declaración tributaria a través de PILA, como de la obligación tributaria sustancial de pago de los aportes, se realiza una vez por cada periodo mensual.

La cotización al SGSS de los independientes, como se vio, dependiendo de la vigencia fiscal del gravamen y por tanto de la ley aplicable, depende del IBC que corresponda, según el caso, a cada periodo, por lo cual puede ser variable dependiendo de los ingresos percibidos cada mes. Ello conduce al entendimiento de que, cuando un independiente perciba en un mes determinado ingresos totales cuyo correspondiente IBC supere el tope máximo, solo se encontrará obligado a cotizar sobre aquel tope y, por el contrario, cuando sus ingresos totales generen un IBC menor al salario mínimo mensual vigente, el independiente no se verá obligado a cotizar al Sistema.

Lo anterior conduce al Despacho a entender que al aportante le corresponde acreditar el monto de los ingresos percibidos en cada mes de manera que el cálculo del IBC corresponda a su realidad económica en cada periodo, bien sea al momento

La clausura y la liquidación de la cuenta en los períodos de cierre no producirán la terminación del contrato, sino en los casos previstos en el Artículo 1261.”

de ser requerido por parte de la UGPP en virtud de un programa de fiscalización adelantado en su contra, o al momento de discutir los actos administrativos de liquidación oficial o bien al momento de someter los actos de determinación al control de esta Jurisdicción. Por el contrario, cuando el aportante no cumpla con la carga probatoria de acreditar el monto de los ingresos percibidos en cada mes, la administración se verá obligada a establecer un promedio mensual de los ingresos percibidos por el independiente, de manera que se cumpla el mandato de que su aporte se realice mensualmente.

En tal orden de ideas, la demandante se encuentra a cargo de probar la fecha en que percibió determinados ingresos a fin de que la liquidación oficial de su gravamen atienda a aquella temporalidad de su realidad económica; en cambio, si no acredita con los medios probatorios correspondientes la proporción en la que mes a mes percibió los ingresos totalizados, no será dable para la administración liquidar oficialmente el gravamen de manera diferenciada.

Ahora, se observa que, pese a que durante el curso de la actuación administrativa la aportante se limitó a cuestionar lo que denominó una *presunción de ingresos*, ya con la demanda mejoró las pruebas que acreditan el monto de ingresos percibido en cada periodo. A saber, aportó una Certificación de ingresos devengados mes a mes durante el 2014, acompañada de Extractos Mensuales Cuenta Corriente Mercantil⁸, que coincide con el monto total de ingresos declarados en el denuncia rentístico: \$307'914.275.

De acuerdo con los medios probatorios en cuestión, se tiene probado que la demandante percibió ingresos durante los 12 periodos fiscales de la vigencia 2014 de la manera en que se resume en seguida:

MES	INGRESOS
ENERO	23.335.735
FEBRERO	15.744.235

⁸ F. 29. Carpeta "02 PRUEBAS.rar".

MARZO	15.889.450
ABRIL	16.317.218
MAYO	15.622.357
JUNIO	18.578.462
JULIO	34.395.597
AGOSTO	34.215.186
SEPTIEMBRE	30.977.718
OCTUBRE	32.788.221
NOVIEMBRE	31.074.776
DICIEMBRE	38.975.324
TOTAL	307.914.275

De acuerdo con lo anterior, pese a que era dable para la autoridad tributaria mensualizar los ingresos percibidos como consecuencia del defectuoso ejercicio probatorio que realizare el aportante durante la actuación administrativa de determinación, ya en la demanda la señora Cifuentes Correa mejoró la prueba en el sentido de acreditar la fecha y el monto preciso de sus ingresos.

De manera que tiene vocación de prosperar parcialmente el cargo quinto de la demanda, en el sentido de que debe calcularse el IBC sobre el 100% de los ingresos percibidos por cada periodo y no de manera promediada o *mensualizada*, habiendo lugar a deducir las expensas necesarias de que trata el artículo 107 ET, y respecto de lo cual se pronuncia el despacho en el estudio del último cargo de la demanda.

- **Cargo sexto:**

Sostuvo la apoderada que fue indebida la determinación oficial de las obligaciones a cargo de la demandante, al no tener en cuenta los costos derivados de las actividades, ni los ingresos efectivamente percibidos mes a mes, de conformidad

con lo declarado en el denuncia rentístico del año 2014 y el desconocimiento de los soportes probatorios arrimados al expediente, lo cual va en contra vía de lo dispuesto mediante el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 107 del Estatuto Tributario.

Procedencia de la comprobación especial de la UGPP respecto de costos y gastos declarados en el denuncia rentístico del aportante

En materia tributaria, dada la naturaleza impositiva y unilateral de la obligación tributaria y el carácter no paritario de la relación procesal entre los contribuyentes y el Estado, la labor probatoria por parte del contribuyente se concreta no solo en la prueba, sino también en la comprobación, en la medida en que la Administración, al realizar las fiscalizaciones tributarias, puede exigir la verificación de los hechos económicos generadores de la obligación tributaria denunciados por el contribuyente en sus declaraciones.

Concretamente, en relación con la procedencia de la comprobación especial efectuada por la UGPP sobre los costos y gastos declarados en el denuncia rentístico del demandante, cobra relevancia el artículo 746 ET⁹, en tanto que, pese la presunción de veracidad que recae sobre las declaraciones tributarias y que da por ciertos los hechos consignados en estas, en las correcciones a las mismas o en las respuestas a requerimientos administrativos, tal presunción admite prueba en contrario, toda vez que la administración puede exigir una comprobación especial sobre tales hechos.

Así, de acuerdo con el artículo 684 ET, dadas las amplias facultades de fiscalización e investigación que ostenta la autoridad fiscal, el contribuyente se encuentra sometido a la carga de acreditar probatoriamente aquellos hechos sobre los que la UGPP requiera particular comprobación, lo que conduce a entender que no estaba

⁹ Valga recordar que, en virtud del artículo 156 de la ley 1151 de 2007, en cuanto a los procedimientos de liquidación oficial adelantados por la UGPP, es aplicable por remisión expresa el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I (art. 555-570), IV (art. 683 en adelante), V y VI (hasta el art. 791).

eximida la parte actora de demostrar los costos denunciados en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios del año objeto de fiscalización por la UGPP¹⁰.

En una palabra, aunque la administración debe desvirtuar la veracidad presunta de los hechos declarados, en virtud de sus amplias facultades, la carga de la prueba se torna de cara al contribuyente para aportar los medios de prueba de conformidad con la solicitud de comprobación especial manifestada en el requerimiento de Información No. RQI-M-1002 del 13 de septiembre de 2016¹¹ y en el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 2017-00371 del 18 de abril de 2017.

En este sentido cabe precisar que, de acuerdo con el artículo 744 ET, la oportunidad para que el contribuyente demostrara los supuestos facticos que sustentan su teoría del caso tuvo lugar durante la actuación administrativa de determinación y discusión, al responder el requerimiento previo a la expedición de la liquidación oficial y al interponer los recursos en contra de esta; igualmente, de acuerdo con la ley 1437 de 2011¹², también tuvo la oportunidad de aportar o solicitar la práctica de pruebas en el proceso judicial contencioso administrativo.

En este sentido, se ha pronunciado el Consejo de Estado:

"La Sala ha precisado que el artículo 746 del Estatuto Tributario establece una presunción legal, pues el contribuyente no está exento de demostrar los hechos que consignó en las declaraciones tributarias, en las correcciones a las declaraciones o en las respuestas a los requerimientos administrativos. En el mismo sentido, ha señalado que la Administración puede desvirtuar los hechos declarados por el contribuyente, pues tiene la facultad de comprobar la certeza, veracidad o realidad de los hechos, datos y cifras consignados en las declaraciones privadas, debido a sus amplias facultades de fiscalización para asegurar el cumplimiento de las normas sustanciales, conforme lo prevé el artículo 684 del Estatuto Tributario. Así, con fundamento en los artículos 746 y 684 del Estatuto Tributario y en razón de la presunción de veracidad de las declaraciones, la Administración tiene la carga de

¹⁰ Al respecto, ver la sentencia de la Sección Cuarta, del Consejo de Estado del 20 de enero de 2017, Exp. 20551.

¹¹ F. 143, contenido del expediente administrativo del caso.

¹² CPACA, artículos 162 numeral 5, 166 numeral 1, 173 y 212.

desvirtuar dicha presunción. No obstante, en ejercicio de la facultad de fiscalización que le otorga el ordenamiento jurídico, la carga probatoria se invierte automáticamente a cargo del contribuyente en dos eventos: cuando la DIAN solicita una comprobación especial o cuando la ley exige tal comprobación.¹³

(Subraya el despacho.)

Los anteriores análisis conducen al entendimiento de que le correspondía al aportante asumir la carga de la prueba de los costos y gastos que disminuyen la obligación tributaria sustancial a su cargo, como quiera que la administración ejerció sus facultades de fiscalización y determinación. Es decir, una vez más, que la parte actora estaba llamada a acreditar a través de los medios probatorios correspondientes los supuestos de hecho que sustentan la obligación determinada en su declaración en PILA.

Luego, pese a que la declaración tributaria del impuesto sobre la renta y complementarios da cuenta tanto de los ingresos percibidos por el demandante como de los costos y gastos en que este incurrió, dado que en el presente caso, como se vio, la UGPP le requirió a fin de que acreditara que los costos y gastos declarados en el denuncia rentístico tienen relación de causalidad con su actividad económica y fueren necesarios y proporcionados de acuerdo con tal actividad, la actora se encontraba llamada a cumplir con la carga de la prueba que otorgara convicción acerca de la relación de necesidad, causalidad y proporcionalidad entre los ingresos y los costos y gastos¹⁴.

De esta manera, en concepto del Despacho, aunque una declaración del impuesto de renta y complementarios del demandante para el año 2014 hubiese adquirido firmeza de conformidad con el artículo 714 ET, ello no obsta para que la UGPP, en virtud de sus amplias facultades de fiscalización que le otorga el ordenamiento jurídico, solicitara una comprobación especial respecto de los gravámenes a su

¹³ Consejo de Estado, Sentencia de 13 de agosto de 2015, Exp. 20822, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

¹⁴ Respecto de la necesidad, causalidad y proporcionalidad de la prueba tributaria, ver la Sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado en el Exp. 16454.

cargo, pues la firmeza de una declaración tributaria difiere de la presunción de veracidad que tienen los hechos denunciados en la misma.

Al respecto, el Consejo de Estado ha considerado que la solicitud de comprobación especial sobre los hechos declarados en el denuncia rentístico "... *tiene por finalidad hacer efectivas la facultad y el deber de investigar y fiscalizar que tiene la Administración tributaria e impedir que el contribuyente escudado en la presunción de veracidad obstaculice la labor de inspección y se niegue a comprobar los hechos cuando así se requiera en ejercicio del control sobre el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.*"¹⁵

Además, es de resaltar que, de conformidad con el artículo 686 ET, el contribuyente tiene un deber de colaboración, en el sentido de atender los requerimientos que en materia de prueba se le impongan por la autoridad tributaria. Adicionalmente, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado, "*en materia tributaria opera, de manera relativa, la carga dinámica de la prueba, en el entendido de que es el contribuyente el que se encuentra en una posición privilegiada para probar el hecho económico declarado*"¹⁶.

En tal orden de ideas, es de concluir que la UGPP se encontraba facultada para realizar comprobaciones especiales sobre la veracidad de los hechos económicos declarados en el denuncia rentístico del aportante- como lo son los costos y gastos-, y en tal medida, si la señora Cifuentes Correa, quien no estaba exenta de respaldar con pruebas los hechos declarados, no lograba a través de medios probatorios meritorios e idóneos acreditar y otorgar convicción respecto de la procedencia de las expensas necesarias denunciadas en su declaración de renta, debe soportar la consecuencia jurídica adversa derivada del desconocimiento por parte de la UGPP

¹⁵ Consejo de Estado, Sentencia del 31 de mayo De 2012, Exp. 18135, C.P. William Giraldo Giraldo Sentencia

¹⁶ Artículo 686. Sin perjuicio del cumplimiento de las demás obligaciones tributarias, los contribuyentes de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales –U.A.E. DIAN.–, así como los no contribuyentes de los mismos, deberán atender los requerimientos de informaciones y pruebas relacionadas con investigaciones que realice la Administración de Impuestos, cuando a juicio de esta, sean necesarios para verificar la situación impositiva de unos y otros, o de terceros relacionados con ellos. (Enfatiza el Despacho.)

de tales aminoraciones al determinar oficialmente la contribución al Sistema de la Protección Social.

Ahora bien, de acuerdo con el cargo de la demanda bajo estudio, observa el despacho que la parte demandante se limitó en sede judicial a cuestionar que la UGPP no tuvo en cuenta los costos derivados de las actividades, en tanto la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la UGPP calculó un IBC que dista de la realidad económica de la contribuyente; sin embargo, con sus dichos no cuestionó de las motivaciones de la autoridad judicial para haber rechazado algunos de los costos que se pretendieron acreditar.

A estos efectos, del estudio de los actos administrativos demandados junto con sus respectivos SQL (por sus siglas en inglés Structured Query Language; en español lenguaje de consulta estructurada), encuentra el despacho que la autoridad tributaria sí tuvo en cuenta los costos deducibles, en tanto realizó una valoración probatoria respecto de cada uno de los soportes, facturas y/o documentos equivalentes¹⁷. De esta valoración, resultó la aceptación de costos por un valor de \$88.902.103 y un rechazo de costos por valor de \$10'847.792.

Del SQL que acompaña al acto por medio del cual se resolvió el recurso de reconsideración, se observa que la mayoría de los costos rechazados corresponden a soportes no legibles, y en menor medida a que el soporte no acredita la ocurrencia de un costo, el soporte se encuentra duplicado, se encuentra contenido en un documento incompleto o el nombre del adquirente del bien y/o servicio no corresponde al aportante.

En este sentido, se advierte que es carga jurídico procesal del demandante cuestionar con motivos concretos las decisiones de la administración, razón por la cual el cuestionamiento general contenido en el cargo bajo estudio no tiene la vocación de derrotar la presunción de legalidad que le asiste a las resoluciones demandadas.

¹⁷ F. 94.

Ahora, si bien en el archivo Excel con que se acompaña la demanda, denominado "HALLAZGOS FLOR CIFUENTES"¹⁸, la apoderada de la actora hace una relación de los "SOPORTES PENDIENTES POR TENER EN CUENTA UGPP", no cuestiona los motivos que esgrimió la administración para decidir el rechazo de aquellos costos.

Adicionalmente, pese a que aporta pruebas que acreditan distintos costos en cada uno de los periodos, tales como peajes y facturas, a juzgar por el SQL con que se acompaña el acto confirmatorio de la liquidación oficial, los nombres de los archivos no coinciden con los nombres de los archivos correspondientes a los costos que fueron rechazados; en tal orden de ideas, sustrae al despacho de la posibilidad de estudiar si las razones de la demandada para haber rechazado cada uno de los costos corresponde a la correcta valoración probatoria que debía realizarse, pues no fueron aportados los medios probatorios en cuestión y resulta imposible asimilarlos a los que sí fueron aportados, por estar contenidos en archivos con distinta denominación.

En ese sentido, el cargo no tiene vocación de prosperar, pues la argumentación con que se cuestiona este aspecto de los actos demandados se limita a manifestar el desacuerdo o inconformidad con la autoridad tributaria, sin esgrimir por cual o tal razón fue desacertada la decisión administrativa. No prospera, entonces, el cargo sexto de la demanda.

- Conclusión

De acuerdo con el estudio concreto de cada uno de los cargos de la demanda, se observa que solo tiene vocación de prosperar parcialmente el cargo quinto de la demanda, en lo tocante a la mensualización de ingresos que hubiere efectuado la autoridad tributaria como consecuencia de que durante la actuación administrativa de determinación oficial de los gravámenes a cargo de la actora no había sido aportada prueba alguna que otorgara convicción acerca de cuáles ingresos fueron percibidos en cada periodo.

¹⁸ F. 29.

Así las cosas, como en sede judicial se mejoró la prueba en relación con los ingresos percibidos en cada periodo, hay lugar a declarar la nulidad parcial de los actos administrativos contenidos en la resolución Liquidación Oficial No. RDO 2017-03583 del 20 octubre de 2017, “Por medio de la cual se profiere liquidación oficial a FLOR STELLA CIFUENTES CORREA identificado con C.C. N° 51.966.266, por mora e inexactitud en el pago de aportes al Sistema de la Protección Social en Salud y pensión, por los periodos comprendidos entre el 01/01/2014 y el 31/12/2014” y la resolución No. RDC 703 del 23 Noviembre de 2018, “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra RDO 2017-03583 del 20 Octubre de 2017 a través de la cual se profirió Liquidación Oficial a FLOR STELLA CIFUENTES CORREA identificada con C.C. Nro. 51.966.266 por mora e inexactitud en el pago de aportes al Sistema de la Protección Social en Salud y Pensión por los periodos comprendidos entre el 01/01/2014 y el 31/12/2014”.

Así las cosas, a título de restablecimiento del derecho, se ordenará a la U.A.E. Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que proceda a reliquidar por mora e inexactitud en los periodos comprendidos entre el 01/01/2014 y el 31/12/2014, los aportes al Sistema de la Protección Social en Salud y pensión y las sanciones correspondientes a cargo de la señora FLOR STELLA CIFUENTES CORREA, adoptando como ingresos de cada periodo, los siguientes montos, respecto de los cuales deberá deducir las expensas necesarias que resultaron probadas durante la actuación administrativa de determinación y que a su vez fueron confirmadas sin modificación alguna en esta providencia:

MES	INGRESOS
ENERO	23.335.735
FEBRERO	15.744.235
MARZO	15.889.450
ABRIL	16.317.218
MAYO	15.622.357
JUNIO	18.578.462
JULIO	34.395.597
AGOSTO	34.215.186

SEPTIEMBRE	30.977.718
OCTUBRE	32.788.221
NOVIEMBRE	31.074.776
DICIEMBRE	38.975.324
TOTAL	307.914.275

Finalmente, no accederá el despacho a la solicitud de que se reconozca el pago de los gastos incurridos en la defensa jurídica ejercida por el demandante durante el proceso administrativo objeto de los actos administrativos atacados, ni los gastos incurridos por concepto de un auxiliar administrativo durante el periodo que duró la investigación administrativa, en tanto aquellos gastos no fueron probados en el proceso por la parte interesada.

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 CGP¹⁹. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas²⁰, 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.

¹⁹ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

²⁰ Artículo 365 del Código General del Proceso.

No obstante, el numeral 5 del artículo 365 del CGP prescribe que en caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas. En ese sentido, teniendo en cuenta que en esta providencia se accedió solo parcialmente a las suplicas del demandante, no se condenará en costas, a fin de que cada una de las partes sufrague las costas y gastos en que incurrió para atender el llamado a juicio.

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 Liquidación Oficial No. RDO 2017-03583 del 20 octubre de 2017 y la resolución No. RDC 703 del 23 Noviembre de 2018, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Ordenar a la U.A.E. Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP que proceda a reliquidar las obligaciones tributarias a cargo de la señora FLOR STELLA CIFUENTES CORREA, identificada con CC. 51.966.266, que fueron objeto de determinación oficial a través de los actos administrativos demandados en el proceso de la referencia, atendiendo estrictamente a lo considerado en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Negar las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: No condenar en costas, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

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, 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 Proceso²¹ y 3 del Decreto 806 de 2020²² 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

²¹ 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 smmlv) por cada infracción.

²² 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.

- juridica@presnostasesores.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:

8fbebe14555c3b183f57647d489cdc9fc927b3a1f5bc4f891eee0b53eb31abd9

Documento generado en 07/09/2020 10:52:11 p.m.