



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

Bogotá D.C., quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

<b>MEDIO CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO - TRIBUTARIO</b>
<b>RADICADO:</b>	<b>11001 33 37 042 2017 00269 00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>LADRILLERA HELIOS SA</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>UGPP</b>

**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**

**1.1.1.1. PARTES**

**DEMANDANTE:** LADRILLERA HELIOS S.A NIT 860.029.807-3, dirección virtual de notificaciones: [notificaciones@vinnuretti.com](mailto:notificaciones@vinnuretti.com)

**DEMANDADA:** UNIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL-UGPP-, dirección electrónica de notificaciones [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co)

**1.1.1.2. OBJETO**

**DECLARACIONES**

- PRINCIPALES

1. Nulidad absoluta de los siguientes actos administrativos:
  - a. Liquidación Oficial No. RDO-2016-00276 del 07 de abril del 2015.
  - b. Resolución No. RDC-2017-00382 26 de julio del 2017.

- SUBSIDIARIAS
- 2. Nulidad parcial y reliquidación de los siguientes actos administrativos:
  - a. Liquidación Oficial No. RDO-2016-00276 del 07 de abril del 2015.
  - b. Resolución No. RDC-2017-00382 del 26 de julio del 2017.

## **CONDENAS**

3. A título de restablecimiento del derecho solicita que se realice la devolución de los pagos realizados por la empresa LADRILLERA HELIOS S.A. por los periodos del 01 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2011 y del 01 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2013 con su respectiva indexación e intereses causados.
4. Se reconozca el pago de los gastos para la defensa jurídica del presente proceso.
5. Se reconozcan los gastos incurridos por concepto de prestación personal de servicio de auxiliar administrativo durante el trámite del proceso de fiscalización.
6. Se reconozca el pago de los gastos incurridos por concepto de un auxiliar administrativo por el perito que se designe en el transcurso del presente proceso judicial.
7. Condenar en costas a la UGPP, de conformidad con el artículo 188 del CPACA.

### **1.1.1.3. FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN**

#### **FUNDAMENTOS FÁCTICOS:**

Los fundamentos fácticos propuestos por el demandante se pueden resumir así:

1. La UGPP notificó a la sociedad LADRILLERA HELIOS S.A oficio que dio inicio a la investigación por posible omisión o inexactitud en la presentación de las autoliquidaciones y pagos de aportes al Sistema de la Protección Social.
2. Mediante requerimiento de información No. 20146200889271 del 25 de marzo de 2014 la UGPP requirió a la demandante para que allegara la información pertinente de los periodos correspondientes al 01 de enero al 31 de diciembre de los años 2011, 2012 y 2013.
3. La sociedad dio respuesta al requerimiento de información No. 20146200889271 mediante los siguientes radicados:

<b>No. Radicado</b>	<b>Fecha</b>
20145141093532	29 de abril de 2014

20145141093532 30 de abril de 2014  
20147361300052 19 de mayo de 2014  
20147361300882 19 de mayo de 2014  
20147362078862 19 de julio de 2014  
20147362078892 19 de julio de 2014  
20147362087542 21 de julio de 2014  
20147362096972 22 de julio de 2014  
20145142121392 23 de julio de 2014  
20147362161252 26 de julio de 2014  
2014514217080 28 de julio de 2014  
2  
2014514257981 29 de agosto de 2014  
2  
2014736282416 17 de septiembre de 2014  
2  
2014736283398 18 de septiembre de 2014  
2

4. Mediante autos comisorios N. 3174 del 03 de junio de 2014 y N. 2560 del 08 de julio de 2014, se ordenó visita en el domicilio de LADRILLERA HELIOS S.A., las cuales fueron realizadas el día 05 de junio de 2014, y el 14 de julio y en las cuales se aportó la información que consta en las respectivas actas de visita.
5. La UGPP profirió requerimiento para declarar y/o corregir No. 772 del 06 de octubre de 2014 en el que solicitó el pago de los periodos de enero a diciembre de 2011 y de enero a diciembre del año 2013.
6. El requerimiento para declarar y/o corregir fue respondido por la sociedad Ladrillera Helios S.A el día 26 de noviembre de 2014.
7. El 13 de marzo de 2015 la apoderada de la Ladrillera Helios S.A., mediante derecho de petición solicitó a la UGPP el cambio de dirección procesal, para que fuera reconocida la Calle 38 # 13-37 piso 11 y prohibió cualquier notificación por correo electrónico. Ante esta solicitud la UGPP manifestó que dicho cambio se informó a la Dirección de Parafiscales y a la Subdirección de Cobranzas.
8. La UGPP emitió liquidación oficial No. RDO 276 del 7 de abril de 2015, la cual fue notificada en la Carrera 92 No. 64C -12 Bodega 120.
9. El 24 de junio de 2015 la empresa Helios S.A presentó revocatoria directa contra la liquidación oficial RDO 276, la cual fue aclarada posteriormente el 30 de junio del mismo año por la demandante.

10. El 28 de agosto de 2015 la UGPP notificó el primer oficio de cobro persuasivo, dentro del expediente de cobro No. 82357
11. Mediante radicado No. 201515300164151 del 09 de septiembre de 2015, la UGPP notificó el segundo oficio de cobro persuasivo el día 17 de septiembre de 2015. La empresa Ladrillera Helios S.A dio respuesta a este oficio el 18 de septiembre del mismo año.
12. El 26 de octubre de 2015 la UGPP notificó el último Oficio de Cobro Persuasivo
13. Mediante Auto ADC 879 del 31 de diciembre de 2015 la UGPP decretó una visita de inspección tributaria dentro del trámite de la solicitud de revocatoria directa. Dicho auto fue respondido por la empresa el 27 de enero de 2016
14. Por medio de resolución No. RDC 180 del 14 de abril de 2016 la UGPP decidió acceder parcialmente a la solicitud de revocatoria presentada.
15. El 04 de mayo de 2016 la empresa Ladrillera Helios S.A interpuso acción de tutela por la indebida notificación de la Liquidación Oficial No. RDC 276 del 7 de abril de 2015.
16. El amparo constitucional fue declarado improcedente por el juez 40 penal del circuito el día 24 de mayo de 2016, por lo que la apoderada de la empresa Ladrillera Helios S.A presentó memorial impugnando el fallo de tutela.
17. El 27 de julio de 2016, el Tribunal Superior de Bogotá revocó el fallo proferido en primera instancia y en consecuencia concedió el amparo del derecho fundamental del debido proceso.
18. Como consecuencia del fallo del Tribunal, la UGPP notificó a la dirección señalada por la sociedad la Liquidación oficial No. RDO 276 del 07 de abril de 2015. Contra esta liquidación la sociedad interpuso recurso de reconsideración el día 30 de septiembre de 2016.
19. Mediante resolución RDC 382 del 26 de julio del 2017, la UGPP resolvió el recurso de reconsideración de manera desfavorable.

#### **1.1.1.4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS:**

La parte demandante considera que se vulneraron las siguientes normas:

##### Normas Constitucionales

- Artículos 23, 29, 338

##### Normas legales

- Ley 1739 de 2014: artículo 50

- Código sustantivo del trabajo: artículos 127 y 128
- Ley 1393 de 2010: artículo 30
- Ley 1437 de 2011: artículos: 5,7 y 13
- Ley 4 de 1913: artículo 59

Normas reglamentarias:

- Decreto 575 de 2013: artículos 19,21

**Concepto de violación**

**Primer Cargo: Violación al debido proceso genera nulidad – las normas en que se fundamentan los actos de la UGPP no son retroactivas**

Señala la demandante que la UGPP fundamentó la liquidación oficial en el Decreto 575 de 2013 y en la Ley 1607 de 2012 dándoles un efecto retroactivo, pues aquellas normas fueron proferidas con posterioridad al año 2011, cuyos periodos gravables fueron objeto de liquidación oficial.

**Segundo 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.**

Argumenta la sociedad Ladrillera Helio S.A que la UGPP vulneró su derecho al debido proceso, al emitir los actos administrativos demandados el subdirector de determinación de obligaciones de la dirección de parafiscales y el director de parafiscales de la UGPP sin la competencia para ello, puesto que en la Ley 1151 de 2007 y en el Decreto 169 del 23 de enero de 2008 no se encuentra fundamento legal en el que se especifique el funcionario competente para expedir el requerimiento para declarar y/o corregir, la liquidación oficial, ni cuál es la oficina y/o funcionario competente para resolver el recurso de reconsideración y las revocatorias directas; tampoco sobre el funcionario competente para proferir sanción por no entrega completa de información ni el pliego de cargos. De otro lado, sostiene que el Decreto 5021 del 2009 carece de validez al haberse proferido por el Gobierno fuera de la oportunidad para ejercer la potestad legislativa extraordinaria.

**Tercer cargo: abrogación de competencias propias de los jueces laborales por parte de los funcionarios de la UGPP**

La UGPP de manera arbitraria extralimitó sus funciones señaladas taxativamente en el artículo 21 del Decreto 575 del 2013 y abrogándose las facultades que ostenta el juez laboral generó relaciones laborales inexistentes y otorgó derechos a los trabajadores frente a sumas de dinero que no son

factor salarial y que se decidió de manera unilateral, sin existir controversia entre las partes.

**Cuarto cargo: Indebida notificación de la liquidación oficial genera violación de la Constitución Política por no respetar el debido proceso – Nulidad por no expedición en términos legales “acto administrativo denominado liquidación oficial”**

De conformidad con el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014 la UGPP cuenta con un término máximo de 6 meses siguientes al vencimiento de la oportunidad para responder el Requerimiento para Declarar y/o corregir, para proferir y notificar la liquidación oficial. Sin embargo, en este caso la liquidación oficial fue notificada correctamente más de un año después de la fecha de vencimiento de la oportunidad concedida para tal fin. Por lo anterior, al haber transcurrido más de 6 meses desde el momento en el que se profirió el acto administrativo hasta su correcta notificación, la UGPP perdió su competencia para notificar este acto y por lo tanto no puede generar consecuencias jurídicas, pues se debe declarar la nulidad del mismo conforme al artículo 730 del Estatuto Tributario.

**Quinto cargo: Objeción general al requerimiento**

Manifiesta la demandante que la UGPP no tuvo en cuenta las novedades reportadas ni la condición específica de cada trabajador. Igualmente manifiesta que no es claro el procedimiento realizado en la liquidación oficial.

**Sexto cargo: Liquidación oficial no tiene presente la calidad del sujeto para establecer el pago de aportes al sistema de protección social – Aprendiz SENA en etapa lectiva, pensionados, entre otros**

Asegura que la UGPP profirió la liquidación oficial sin tener en cuenta la condición especial de los trabajadores, quienes por pertenecer a las categorías de “aprendiz SENA en etapa lectiva”, “Aprendiz Sena en etapa productiva” y “pensionados”, calidades las cuales *“implican una cotización diferente a los subsistemas y porcentajes diferentes”*.

**Séptimo cargo: Error de digitación en formato de nómina - Hecho generador en el sistema de protección social es la primacía de la realidad en la relación laboral**

Sostiene que en algunos casos el cálculo del IBC realizado por la UGPP es superior al que se deriva de los valores registrados en los auxiliares de las cuentas de nómina, en tanto que la sociedad Ladrillera Helio S.A cometió errores al reportar la información de nómina requerida por la entidad durante

el curso del proceso de fiscalización. Por lo tanto, en virtud del principio de primacía de la sustancia sobre las formas, solicita que se corrija el yerro causado por el contribuyente.

**Octavo Cargo: Pago de pensiones voluntarias por un socio debe ser fiscalizado en su calidad de independiente.**

Sostiene que son errados los ajustes correspondientes al señor JUSTO RAMON CARRILLO HERNANDEZ en los que se integra en el cálculo del IBC el 40% de los valores registrados como aportes voluntarios a pensión, dado que aquel no es un trabajador sino un socio de la compañía.

**Noveno cargo: Desconocimiento de las normas contenidas en el derecho laboral – concurrencia de contratos.**

Arguye que, de forma concurrente al contrato laboral, pactó verbalmente contrato de prestación de servicios con el empleado Wilmar Aguirre, y respecto del cual no está obligado a realizar aportes parafiscales por los conceptos de comisiones.

**Cargo décimo: Inexistencia de deuda en aportes al sistema de salud, no existen novedades que modifiquen los aportes al sistema de pensión y riesgos laborales - planilla integrada de liquidación de aportes es plena prueba dentro del proceso de fiscalización - principio de unidad en el IBC en el sistema de seguridad social.**

Cuestiona que en algunos ajustes a pensión el IBC difiere del de los subsistemas de Salud y Riesgos laborales, yendo en contravía del artículo 3 del Decreto 510 de 2003, según el cual las cotizaciones en los sistemas de pensiones y salud se determinan sobre la misma base.

**Cargo décimo primero: Caducidad de la potestad sancionatoria**

De conformidad con el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 la UGPP contaba con el término máximo de 5 años siguientes contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró, para ejercer su facultad sancionatoria. Sin embargo, como la Liquidación Oficial fue notificada el 02 de agosto de 2016, sostiene que los aportes correspondientes a los períodos 8 del 2011 y anteriores no pueden ser objeto de fiscalización por haber fenecido la oportunidad para ejercer dicha facultad por parte de la autoridad tributaria.

**Medida Cautelar:** La sociedad LADRILLERA HELIOS S.A., obrando a través de su apoderado, solicitó en su demanda se ordene la suspensión de la *Liquidación Oficial RDO-2016-00276 de 7 de abril de 2015 y la resolución RDC-2017-00382 de 26 de julio de 2017.*

Esta solicitud fue resuelta de manera negativa por el despacho a través de auto de fecha 07 de mayo de 2019.

## **2.OPOSICIÓN**

### **2.1. Unidad Administrativa Especial de la UGPP**

Mediante memorial aportado el 25 de julio de 2018 la apoderada de la entidad presentó contestación de la demanda en los siguientes términos:

#### **2.1.1. Pretensiones**

En primer lugar, la Unidad Administrativa Especial de la UGPP se opuso a todas y cada una de las pretensiones y alegó que la entidad profirió los actos administrativos demandados en cumplimiento de sus funciones por lo que no es posible que se le condene en costas ya que en el presente caso se trata un asunto de interés público.

#### **2.1.2. Hechos**

En segundo lugar, se pronunció sobre cada uno de los hechos, aceptándolos como como ciertos.

#### **2.1.3. Argumentos de Defensa**

**Cargos primero y segundo:** En cuanto a la competencia que ostenta la UGPP para proferir los actos administrativos demandados, señaló que el artículo 156 de la ley 1151 de 2007, el Decreto 169 de 2008 y la ley 1607 de 2012 exponen de manera clara la competencia de la entidad para determinar y cobrar las contribuciones parafiscales de la protección social, dentro de estas funciones se encuentra la facultad de emitir los actos administrativos pertinentes para lograr el cobro de los aportes, lo que incluye la expedición de la liquidación oficial y de la resolución sanción. Finalmente manifestó que el Decreto 575 del 2013 no ha sido declarado inexecutable, razón por la que no es posible desplazarlo del presente proceso.

**Cargo tercero:** Asegura la demandada que la ley 1151 de 2007 otorgó a la UGPP las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, lo que no sustituye las funciones del juez laboral. Así mismo la entidad cuenta con autonomía para interpretar las cláusulas contractuales a fin de determinar cuáles factores pagados son o no salariales.

**Cargo cuarto:** Con fundamento en el artículo 563 del Estatuto Tributario, argumenta que se llevó a cabo correctamente la notificación que fue anulada judicialmente por el juez de Tutela, puesto que si bien no se surtió en la

dirección correcta, por las actuaciones del contribuyente es dable comprender que la diligencia cumplió con su fin esencial que fue poner en conocimiento del administrado la decisión de la autoridad tributaria.

**Cargo quinto:** Sostiene que en este cargo de nulidad el actor está formulando cuestionamientos generales. Abstractos que o derrotan la presunción de legalidad del acto demandado.

**Cargo sexto:** Sostiene que el cálculo del aporte por cada uno de los 3 trabajadores referenciados en el cargo de nulidad fue correcto, como quiera que el ajuste se deriva de la diferencia entre el aporte liquidado a la tarifa de cada subsistema y el aporte pagado en PILA.

**Cargo séptimo:** Sostiene que los ajustes correspondientes a los trabajadores relacionados en la demandada se derivan de los valores informados por el contribuyente en la información de nómina aportada durante la etapa de fiscalización. Además, señaló que ni en el curso de la actuación administrativa ni en este proceso judicial el contribuyente aportó pruebas que demostraran los pagos no salariales.

**Cargo octavo:** Sostiene que, de acuerdo con la información de nómina aportada durante la fiscalización el señor Justo Ramón Hernández Carrillo se encontró vinculado laboralmente con la compañía, que el valor de los aportes a pensión voluntaria fue registrado en una cuenta de gastos de personal y en los soportes enviados no se aclara que el pago obedezca al de un socio.

**Cargo noveno:** Sostiene que el soporte aportado por el contribuyente para derrotar el ajuste propuesto por la administración corresponde a una vigencia diferente a la fiscalizada, de modo que no constituye una prueba pertinente para anular el ajuste. De otro lado, corrobora que el cálculo del ajuste fue aritmética y jurídicamente correcto, conforme a las pruebas obrantes en el expediente.

**Cargo décimo:** Sostiene que las novedades de sueldo, incapacidad, horas extra, festivos, dominicales, primas extralegales y otros pagos no detallados en nómina fueron incluidos en la determinación del IBC, de acuerdo a lo reportado en nómina y la contabilidad por el aportante.

**Cargo décimo primero:** Sostiene que la facultad fiscalizadora se ejerció oportunamente, pues el requerimiento para declarar y/o corregir se notificó dentro del término de 5 años previsto en el parágrafo 2 del artículo 178 de la ley 1607 de 2012.

### **3.ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

#### **3.1. PARTE DEMANDANTE.**

Mediante memorial aportado el 28 de julio de 2021, la sociedad Ladrillera Helios S.A, presentó sus alegatos de conclusión y reiteró sus argumentos expuestos en la demanda.

#### **3.2. PARTE DEMANDADA**

A través de memorial aportado el 30 de julio de 2021 la UGPP reiteró en su totalidad los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

### **4.PROBLEMAS JURÍDICOS Y TESIS DE LAS PARTES Y EL DESPACHO**

El control de nulidad sobre la Liquidación Oficial contenida en `las resoluciones RDO-2016-00276 de 7 de abril de 2015 y RDC-2017-00382 de 26 de julio de 2017 se concentrará en resolver lo siguiente:

1. ¿Son aplicables la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 575 de 2013 al procedimiento administrativo de determinación oficial resuelto mediante los actos demandados?
2. ¿Exististe fundamento legal que atribuya la competencia de los funcionarios de la UGPP que expedieron los actos demandados?
3. ¿La UGPP se abrogó competencias propias de los jueces laborales con ocasión a los factores salariales que hacen parte del IBC calculado a efectos de determinar la obligación tributaria a cargo del demandante?
4. ¿La Liquidación Oficial fue expedida dentro del término de 6 meses establecido por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014?
5. ¿El conjunto probatorio de la demanda acredita los yerros advertidos en los cargos de nulidad sustancial respecto de la información reportada en la nómina y los auxiliares contables durante la etapa de fiscalización?
6. ¿Operó la caducidad de la potestad sancionatoria en el proceso de fiscalización?

**Tesis de la parte demandante:** Sostiene que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 575 de 2013 no son aplicables al procedimiento administrativo de determinación oficial resuelto mediante los actos demandados debido a que sus efectos en el tiempo no son retroactivos respecto de los periodos gravables del año 2011 objeto de fiscalización. También que 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 por falta de existencia de fundamento legal que atribuya la competencia. Además, que la determinación de cuáles factores salariales y no

salariales realizada por la UGPP para determinar el IBC es una competencia exclusiva de los Jueces Laborales. De otro lado, que la Liquidación Oficial fue expedida por fuera del término de 6 meses establecido por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014. Que operó la caducidad de la potestad sancionatoria en tanto la Liquidación Oficial demandada fue notificada por fuera del plazo de 5 años de que trata el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012. Finalmente, que el acerbo probatorio de la demanda acredita yerros en los ajustes propuestos por la administración tributaria y la inexistencia de deudas en aportes al sistema de salud por novedades que derroten la presunción de veracidad de las autodeclaraciones presentadas.

**Tesis de la parte demandada:** Argumenta que la competencia de los funcionarios que pidieron los actos demandados tiene su fuente en el artículo 156 de la ley 1151 de 2007, el Decreto 169 de 2008 y la ley 1607 de 2012, que prevén la expedición de la liquidación oficial y de la resolución sanción para lograr el cobro de los aportes a cargo de los contribuyentes. Además, que la ley 1151 de 2007 otorgó a la UGPP las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, lo que no sustituye las funciones del juez laboral. Además, sostiene que las pruebas aportadas por el demandante no acreditan los yerros advertidos en los cargos de nulidad sustanciales y que, por el contrario, las novedades de sueldo, incapacidad, horas extra, festivos, dominicales, primas extralegales y otros pagos no detallados en nómina fueron incluidos en la determinación del IBC de acuerdo a lo reportado en nómina y la contabilidad por el aportante, al punto tal que los ajustes propuestos por la autoridad tributaria se derivan de la diferencia entre los aportes liquidados a la tarifa de cada subsistema y los aportes pagados en PILA. Finalmente, que la facultad fiscalizadora se ejerció oportunamente, pues el requerimiento para declarar y/o corregir se notificó dentro del término de 5 años previsto en el parágrafo 2 del artículo 178 de la ley 1607 de 2012.

**Tesis del despacho:** Sostendrá que al tenor de lo dispuesto 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, residualmente, en los títulos I, IV, V y VI del Libro V del Estatuto Tributario Nacional, la autoridad tributaria sí era competente para determinar correctamente las contribuciones. También sostendrá que el conjunto probatorio de la demanda no acredita los yerros advertidos en los cargos de nulidad sustancial respecto de la información reportada en la nómina y los auxiliares contables durante la

etapa de fiscalización. Sin embargo, también sostendrá que al haberse notificado por fuera de la oportunidad prevista en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 la Liquidación Oficial No. RDO-2016-00276 del 07 de abril del 2015, aquella se encuentra viciada de nulidad con fundamento en la causal prevista en el numeral 3 del artículo 730 del E.T. También sostendrá que la UGPP modificó irregularmente las autodeclaraciones correspondientes al año 2011, pues estas se encontraban en firme de conformidad con el artículo 714 del E.T.

## **CONSIDERACIONES**

### **Cargos 1 y 2**

1. Los primeros dos cargos de nulidad no se encuentran llamados a prosperar. En primer lugar, recuerda el despacho que las normas contenidas en el Decreto 575 de 2013 y en la Ley 1607 de 2012 son de orden procedimental, razón por la cual tienen aplicación inmediata a partir de su entrada en vigencia, al tenor del artículo 40 de la Ley 153 de 1887<sup>1</sup>, modificado por el artículo 624 del C.G.P. De modo que, en este caso, a pesar de que los periodos objeto de determinación oficial corresponden al año 2011, para el momento en el cual la autoridad tributaria inició el ejercicio de su facultad de determinación al expedir el Requerimiento declarar y/o corregir No. 772 del 06 de octubre de 2014, las normas en cuestión tenían plena aplicación.

2. Ahora bien, en relación con que en dichas normas no se previó expresamente la facultad del Subdirector de determinación de obligaciones de la Dirección de Parafiscales y del Director de Parafiscales de la UGPP, se debe recordar que la distribución de competencias funcionales en la UGPP para la época de los hechos fue establecida en el Decreto 575 de 2013.

3. Para explicar lo anterior, en primer lugar, 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.

---

<sup>1</sup>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...

4. Por otro lado, mediante el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 se creó la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, estableciendo que tiene a su cargo, entre otras, las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social y las funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

5. Seguidamente y 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 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 adelantará 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."

6. 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.

[...]

7. Ahora bien, de acuerdo con el Decreto 5021 de 2009, expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se estableció la estructura y organización de UGPP y las funciones de sus dependencias. Este decreto entró en rigor a partir de la fecha de su publicación, es decir el 28 de diciembre de 2009 y 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.

8. Así, 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.

9. Por su parte, el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011, reguló lo atinente al control a las personas obligadas a cotizar 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, entre otras, el artículo 123 de la Ley 1438 de 2011, disponiendo en su artículo 178 la atribución a la UGPP de la competencia para la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social de manera precisa- Según el artículo 198 ibídem, la norma empezó a regir a partir de su promulgación, esto es el día 26 de diciembre de 2012-:

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.

10. Posteriormente, 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.

[...]

11. De lo anterior, resulta claro para el despacho que la Subdirección de Obligaciones se encarga 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 tiene 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.

12. 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 fue 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.

13. Pues bien, estudiado el marco jurídico precedente, resulta inevitable concluir 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, no en virtud de la voluntad de la Rama Ejecutiva expresada a través del Decreto 575 de 2013- que pretende la demandante sea inaplicado-, sino en virtud de la atribución legal de funciones y competencias previstas en las leyes 1151 de 2007 y la ley 1607 de 2012 como desarrollo del artículo 48 constitucional, leyes aquellas que posteriormente fueron reglamentadas por el Gobierno Nacional para distribuir entre las diferentes dependencias las funciones atribuidas por el legislador. Esta conclusión redundante en el entendimiento de que la estructura funcional y orgánica de la administración de la Protección Social, aun cuando fue modificada con el pasar del tiempo, previó con suficiencia tal competencia.

14. De manera que, como se vio anteriormente, la competencia funcional de la UGPP en relación con la determinación y liquidación de obligaciones por mora e inexactitud en el pago aportes al Sistema General de Seguridad Social en salud, se estableció desde la misma expedición del artículo 156 de la ley 1151 de 2007 y fue reglamentada por el Decreto 169 de 2008, el cual fue subrogado parcialmente tras la expedición del Decreto 575 de 2013. En este orden de ideas, el cargo no está llamado a prosperar, como quiera que se observa que los actos administrativos de determinación oficial demandados se profirieron con fundamento en la distribución de facultades previstas 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, residualmente, en los títulos I, IV, V y VI del Libro V del Estatuto Tributario Nacional.

### **Cargo 3**

15. En este cargo, la actora reiteró el cuestionamiento de que la UGPP carece de 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, pero argumentando que esta es una competencia exclusiva del juez laboral, de conformidad con el artículo 2 del Código de Procedimiento Laboral, el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo y el artículo 21 del Decreto 575 de 2013.

16. Sin embargo, el Despacho encuentra 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, para 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, tal como se vio en precedencia. De modo que, a efectos del ejercicio de las funciones de determinación de los aportes al SGSS, la UGPP se encuentra facultada para establecer, conforme esté probado en el expediente administrativo, cuáles rubros pagados por el empleador deben ser incluidos en el cálculo del IBC, sin que ello signifique una modificación a la naturaleza salarial o no salarial que, para efectos del derecho laboral, tengan los pagos realizados.

17. Por otro lado, se observa que en el artículo 2 de la Ley 712 de 2001 se estableció que la jurisdicción ordinaria en sus especialidades laboral y de seguridad social conocería de los siguientes asuntos:

1. Los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente en el contrato de trabajo.
2. Las acciones sobre fuero sindical, cualquiera sea la naturaleza de la relación laboral.
3. La suspensión, disolución, liquidación de sindicatos y la cancelación del registro sindical.
4. Las controversias referentes al sistema de seguridad social integral que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, cualquiera que sea la naturaleza de la relación jurídica y de los actos jurídicos que se controviertan.
5. La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral que no correspondan a otra autoridad.
6. Los conflictos jurídicos que se originan en el reconocimiento y pago de honorarios o remuneraciones por servicios personales de carácter privado, cualquiera que sea la relación que los motive.

7. La ejecución de las multas impuestas a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje, por incumplimiento de las cuotas establecidas sobre el número de aprendices, dictadas conforme al numeral 13 del artículo 13 de la Ley 119 de 1994.

8. El recurso de anulación de laudos arbitrales.

9. El recurso de revisión.

18. Por su parte, la Ley 1151 de 2007 asignó a la UGPP la función de adelantar todas las diligencias tendientes a lograr la determinación, liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Seguidamente, el Decreto 169 de 2008 estableció a cargo de la Administración Tributaria la facultad de adelantar todas las acciones que considere pertinentes para determinar si existe obligación con relación a los aportes parafiscales, recopilando el material probatorio que le permita observar la adecuada o inadecuada liquidación de dichos aportes. En concordancia con esta última norma, el Decreto 5021 de 2009 le atribuyó las competencias tanto a la Subdirección de Obligaciones como a la Dirección de Parafiscales, para proferir dentro de la actuación administrativa que en este proceso judicial se censura los actos de Requerimiento de información, Requerimiento para declarar, la Liquidación Oficial y el acto administrativo que resuelve el recurso contra la Liquidación Oficial<sup>2</sup>.

19. De acuerdo con estas consideraciones se evidencia que, si bien el artículo 2 de la ley 712 de 2001 otorgó al juez laboral la competencia para dirimir los conflictos que se generen con relación a los contratos de trabajo, ello no impide que la UGPP, en desarrollo de su actividad fiscalizadora, tenga que verificar a través de las acciones permitidas por el ordenamiento jurídico la correcta o incorrecta liquidación de las contribuciones parafiscales, para lo cual debe, indiscutiblemente, determinar aquellos emolumentos que ostentan la característica de factores salariales o no salariales a efectos de ser incluidos o no en el IBC.<sup>3</sup> De acuerdo con las razones expuestas, se concluye que no está acreditado que en los actos acusados la administración tributaria hubiere excedido las competencias a su cargo, por lo que no prospera el cargo bajo estudio.

---

<sup>2</sup> Artículos 6, 18 y 20.

<sup>3</sup> Ver Consejo de estado, sección cuarta. Sentencia del 01 de noviembre de 2012. Exp. 17786. C.P.: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

## Cargo 4

20. Para resolver el cargo según el cual la accionada notificó la liquidación oficial por fuera del término previsto para tal fin en el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, se recuerda que de acuerdo con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, corresponden a la UGPP el seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para determinar oficialmente los aportes, el legislador tributario prescribió en los artículos 178 y 180 de la Ley 1607 de 2012, vigentes para la época de los hechos, que en el evento en que la UGPP requiera al presunto infractor la información para establecer la existencia del hecho generador y compruebe la omisión o incorrecta liquidación de los aportes al Sistema Integral de la Protección Social, deberá expedir el requerimiento para declarar y/o corregir proponiendo las obligaciones pendientes.

21. Notificado el requerimiento para Declarar o Corregir, el aportante cuenta con el término de 1 mes para aceptar la propuesta presentada por la UGPP o manifestar los motivos de su desacuerdo. Si el requerido no se acoge a la propuesta de la entidad, ésta procederá a expedir dentro de los seis (6) meses siguientes la respectiva liquidación oficial<sup>4</sup>.

22. De otro lado, debe recordarse que, de conformidad con el numeral 3 del artículo 730 del E.T. vigente para la época de los hechos, - cual es aplicable al caso por la remisión de que trata el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007<sup>5</sup>- la falta de notificación de los actos administrativos dentro del plazo legal es una causal de nulidad de aquellos. En este punto se debe resaltar que, de conformidad con la jurisprudencia del Órgano de Cierre de esta Jurisdicción, la expedición y/o notificación de la liquidación oficial por fuera de la oportunidad concedida a la autoridad tributaria en el ordenamiento deviene en una falta de competencia temporal de la UGPP y en la nulidad del acto notificado extemporáneamente<sup>6</sup>.

23. Preciado el fundamento jurídico del asunto, en cuanto a los supuestos

---

<sup>4</sup> Artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014 vigente a partir de publicación en el Diario Oficial No. 49.374, esto es el 23 de diciembre de 2014, derogando expresamente *los artículos 498-1 y 850-1 del Estatuto Tributario, y las demás disposiciones que le sean contrarias*”.

<sup>5</sup> Los procedimientos de liquidación oficial a cargo de la UGPP se deben ajustar «a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI».

<sup>6</sup> Entre otras, ver la Sentencia del CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN CUARTA, Exp. 25000-23-37-000-2016-02160-01(24673), C.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ, del 21 de octubre de 2021.

fácticos se parte de los hechos 23 a 27 de la demanda que fueron aceptados como ciertos por la pasiva. Así, se está acreditado que mediante fallo de tutela del Tribunal Superior de Bogotá, al establecer que la Liquidación Oficial No. RDO-2016-00276 del 07 de abril del 2015 había sido notificada erradamente, se concedió el amparo del derecho fundamental del debido proceso de la parte demandante, se dejó sin efectos la notificación realizada y se ordenó a la UGPP notificar en debida forma el acto en cuestión.

24. Como consecuencia de ello, el 2 de agosto de 2016 la UGPP procedió a realizar la diligencia de notificación a la dirección señalada por la sociedad de la Liquidación oficial No. RDO 276 del 07 de abril de 2015, como consta en la guía RN613260717CO de la empresa 4-72.

25. De otro lado, tampoco fue objeto de controversia el hecho de que la UGPP profirió requerimiento para declarar y/o corregir No. 772 del 06 de octubre de 2014 en el que solicitó el pago de los periodos de enero a diciembre de 2011 y de enero a diciembre del año 2013, y que dicho acto preparatorio fue notificado a la sociedad Ladrillera Helios S.A el día 25 de octubre de 2014, como consta en la Guía N. RN264065778CO de la empresa de mensajería 4-72. Tampoco fue controvertido el hecho de que el contribuyente contestó el Requerimiento para declarar y/o corregir el día 27 de noviembre de 2014.

26. En ese sentido, el plazo de 6 meses de que trata el artículo 180 de la ley 16-7 de 2012 con el que contaba la autoridad tributaria para expedir y notificar la liquidación oficial venció, el día 28 mayo de 2015. No obstante, como se vio, aunque la liquidación oficial No. RDO 276 fue proferida oportunamente el 7 de abril de 2015, su notificación en debida forma tuvo lugar hasta el día el 2 de agosto de 2016, es decir por fuera de la oportunidad concedida en el ordenamiento para tal fin.

27. Por lo tanto, es de concluir que al haberse notificado extemporáneamente la a. Liquidación Oficial No. RDO-2016-00276 del 07 de abril del 2015, aquella se encuentra viciada de nulidad con fundamento en la causal prevista en el numeral 3 del artículo 730 del E.T. Prospera el cargo cuarto.

## **Cargo 5**

28. En la medida en que los cuestionamientos expuestos en este cargo de nulidad son abstractos y no atacan concretamente los actos objeto de control de legalidad, no es susceptible de derrotar su presunción de legalidad y por lo

tanto no tiene vocación de prosperar.

## Cargo 6

29. En primer lugar, observa el despacho que el cargo de nulidad propuesto carece fundamentos jurídicos que otorguen convicción al despacho acerca de que los ajustes respecto de los empleados que ostenten la calidad de aprendiz del SENA y aquellos pensionados se hayan realizado de manera incorrecta. Sin embargo, se comprende que el cargo de nulidad se sostiene sobre los cuestionamientos aritméticos expuestos en el archivo Excel con que se acompañó la demanda, de los cuales se observa que para la parte actora el IBC sobre el cual debían calcularse los aportes en cuestión equivalía al monto del salario percibido por cada uno de ellos, el cual era inferior al equivalente a 1 SMMLV de la época, presentado a modo de ejemplo los siguientes casos:

SUBSISTEMA	Tipo de Incumplimiento	Año	Mes	Identificación Trabajador	CEDULA ERRADA	Nombre Trabajador	Condición Especial Trabajador	Días Trabajados	Sueldo	Total Remunerado	IBC (Recurso de Reconsideración)
RIESGOS	Mora	2013	5	1077941601	1077941607	SIMBAQUEVA CHIPATECUA CRISTIAN	SENA Etapa Productiva	30	348,788	348,788	590,000
RIESGOS	Mora	2013	6	1077941601	1077941607	SIMBAQUEVA CHIPATECUA CRISTIAN	SENA Etapa Productiva	30	442,126	442,126	590,000
RIESGOS	Mora	2013	7	1077941601	1077941607	SIMBAQUEVA CHIPATECUA CRISTIAN	SENA Etapa Productiva	30	442,126	442,126	590,000
RIESGOS	Mora	2013	8	1077941601	1077941607	SIMBAQUEVA CHIPATECUA CRISTIAN	SENA Etapa Productiva	30	442,126	442,126	590,000
RIESGOS	Mora	2013	9	1077941601	1077941607	SIMBAQUEVA CHIPATECUA CRISTIAN	SENA Etapa Productiva	30	442,126	442,126	590,000
RIESGOS	Mora	2013	10	1077941601	1077941607	SIMBAQUEVA CHIPATECUA CRISTIAN	SENA Etapa Productiva	30	397,913	397,913	590,000
RIESGOS	Mora	2013	11	1077941601	1077941607	SIMBAQUEVA CHIPATECUA CRISTIAN	SENA Etapa Productiva	20	294,751	294,751	393,000

30. El cargo de nulidad no se encuentra llamado a prosperar. Para explicar la postura, debe recordarse que al tenor del artículo 5 del Decreto 933 de 2003, los aprendices deben estar cubiertos por los subsistemas de salud y riesgos laborales, con cargo del 100% del aporte a la empresa patrocinadora sobre, una base igual a 1 salario mínimo mensual, que para el año 2011 ascendía al monto de \$535.600, cuya aproximación a miles corresponde a \$536.000.

31. Por lo tanto, a pesar de que a los aprendices vinculados durante el año 2011 con la compañía demandante se les cancelaron salarios inferiores al SMMLV, la cotización a cargo del demandante debía calcularse sobre la base de 1 SMMLV, tal como lo estableció la autoridad tributaria. Por lo tanto, a este respecto la decisión cuestionada se ajusta a las normas superiores.

32. De otro lado, respecto de los empleados pensionados, en primer lugar debe señalarse que en caso de que aquellos también devenguen un salario como es el caso propuesto por el accionante, en todo caso el monto mínimo para

tomar de base de contribución es también 1 SMMLV, pues al tenor del artículo 19 de la ley 100 de 1993 “en ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual”.

33. De otro lado, debe recordarse que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 100 de 1993, los afiliados al Subsistema de pensiones en calidad de trabajadores dependientes y sus empleadores se encuentran obligados a realizar las cotizaciones en los porcentajes previstos en la ley, durante la existencia de la relación laboral. Sin embargo, en la misma norma también estableció el legislador que aquella obligación *“obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente.”*

34. A este respecto, la Corte Constitucional estableció que el cese de las cotizaciones por parte del empleador se encuentra limitada a la voluntad del afiliado, pues aquel puede optar por continuar realizando aportes voluntarios a pensión:

*“En virtud del carácter solidario del sistema pensional colombiano, y especialmente del régimen de prima media con prestación definida, para la Corte la decisión del afiliado de continuar voluntariamente cotizando es vinculante para su empleador, quien debe seguir haciendo los aportes correspondientes, si esa es la voluntad del afiliado.*

[...]

*Finalmente, es apenas natural que, si es el empleador el que opta por continuar las cotizaciones, no obstante, la concurrencia de los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, también esa decisión voluntaria es vinculante para el afiliado. De lo contrario, la facultad que el legislador le otorga a los empleadores en ese tercer inciso no sería operativa en la práctica, y se impediría a los empleadores, actores esenciales del sistema pensional, la posibilidad de seguir contribuyendo al mismo, en beneficio tanto del afiliado como de los destinatarios de sus mecanismos solidarios.”<sup>7</sup>*

35. En el mismo sentido, estimó la Corte Suprema de Justicia que la decisión de cesar las cotizaciones respecto de los afiliados que cumplen los requisitos para acceder a la pensión no es unilateral del empleador, pues este debe consultar al empleado si desea continuar realizando aportes voluntarios, caso en el cual el aportante se encontrará obligado a concurrir proporcionalmente en el pago:

---

<sup>7</sup> Sentencia C-529 de 2010.

*“[...] es conveniente precisar que, si bien la ley permite a empleadores y a trabajadores la suspensión del pago de las cotizaciones [...], esta facultad, en el caso de los primeros no puede ejercerse unilateralmente, ni mucho menos puede tener el efecto de vaciar de contenido el derecho del trabajador a optar por continuar cotizando al sistema.*

*[...]*

*precisamente, este deber de respeto hacia el otro, obliga a las partes del vínculo contractual a satisfacer unos estándares de transparencia y de información, que implica en relación con el empleador, el deber de facilitar y darle a conocer al trabajador todas las decisiones, datos e información relevante sobre su situación laboral, sobre todo, cuando la ausencia de esa información puede generarle un perjuicio o impedir el ejercicio de un derecho o una facultad.*

*[...]*

*a la luz de lo explicado, si bien el empleador puede dejar de cotizar al sistema general de pensiones cuando el trabajador cumple los requisitos pensionales, está en la obligación de informarle previamente a fin de que este decida si desea o no hacer uso de la opción de continuar cotizando. de lo contrario, la facultad consagrada en su favor en el inciso 3° del artículo 17 de la ley 100 de 1993 se tornaría nugatoria si el empleador de forma unilateral e inconsulta así procede”<sup>8</sup>.*

36. Considerado lo anterior, debe recordarse que la causal de cesación en la obligación de realizar aportes a pensión según lo previsto por el artículo 17 de la ley 100 de 1993 radica en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, por lo que deberá precisarse a cuál régimen pertenece el trabajador para establecer si hay lugar o no a entender que el empleador se encuentra eximido de realizar el aporte correspondiente.

37. En este caso, la parte actora aportó durante la actuación administrativa de fiscalización la Resolución N. 227725 del 04 de septiembre de 2013, mediante la que se reconoció pensión de vejez al señor Enrique Ricardo Díaz, empleado del demandante. Sin embargo, se abstuvo de aportar la debida constancia de que el empleado no desea continuar realizando aportes a pensión, por lo que no se encuentra acreditando acreditados todos los supuestos de hecho que permitan al contribuyente cesar en su obligación de realizar aportes por el mencionado empleado. Por lo tanto, el cargo no se encuentra llamado a prosperar.

## **Cargo 7**

38. En este cargo, la parte actora solicita se anulen los ajustes relacionados en la hoja denominada “Error en Formato de Nómina” del archivo Excel con el

---

<sup>8</sup> Sentencia SL2556 de 2020 del 8 de julio de 2020.

que acompaña la demanda, por cuanto se determinaron oficialmente con fundamento en la información de nómina aportada por el contribuyente durante la etapa de fiscalización, pero según alega el demandante aquella información reportada se encontraba errada. Por lo tanto, en virtud del principio de primacía sobre las formas solicita que se eliminen en sede judicial los ajustes causados por error atribuible al contribuyente.

39. Para resolver, primero se recuerda que, al tenor del artículo 744 ET, la oportunidad para que el contribuyente demuestre los supuestos facticos que sustentan su teoría del caso tiene lugar durante la actuación administrativa de fiscalización, determinación y discusión, al responder los requerimientos previos a la expedición de liquidación oficiales y al interponer los recursos en contra de estas; igualmente, de acuerdo con los artículos 162 numeral 5, 166 numeral 1, 173 y 212 de la ley 1437 de 2011, también tiene la oportunidad de aportar o solicitar la practica de pruebas en el proceso judicial contencioso. Sin embargo, dado que los actos demandados se presumen legales y por tanto su contenido verás, en tanto la decisión fue fruto del ejercicio de las amplias facultades de investigación y fiscalización, corresponde al demandante asumir la carga de la prueba para acreditar mediante medios probatorios los supuestos de hecho que sustentan que fue correcta la obligación determinada en la autodeclaración en PILA, o a cuestionar aquellos que sustentan la liquidación oficial.

40. En este caso, el actor relacionó en el Excel aportado junto al escrito de la demanda los valores que debieron haberse informado en nómina y sobre los cuales se llevaron a cabo las autodeclaraciones y pagos. Sin embargo, para acreditar su alegación se limitó a solicitar de manera abstracta que se valoren las pruebas relativas a los pagos efectuados con el objetivo de corroborar los pagos efectuados, pero omitió aportar dichas documentales junto con la demanda y tampoco se refirió de manera concreta a las pruebas aportadas durante la actuación administrativa que soportan su dicho, impidiendo con ello que el análisis del control de legalidad respete el principio de la justicia rogada.

41. Al respecto, debe recordarse que para efectos de otorgar convicción al fallador acerca de la nulidad de los actos demandados, corresponde al actor demostrar probatoria y argumentativamente, de la mejor manera posible, la contradicción entre las normas y el acto acusado, de cara al aspecto sustancial del debate, pues *"cosa distinta es que el aludido concepto de violación sea pertinente y suficiente para declarar la nulidad deprecada, situación que atañe*

a las consideraciones de la decisión final que deba tomarse dentro de la acción”<sup>9</sup>.

42. Sobre esta materia, la Corte Constitucional en sentencia C-197 de 1999<sup>10</sup> señaló que el juez administrativo no está llamado a ejercer un control general de legalidad de los actos enjuiciados, pues debe el demandante delimitar el debate, lo cual no resulta irrazonable, desproporcionado ni innecesario, sino que por el contrario, contribuye al buen funcionamiento de la justicia. Así lo ha entendido, de igual manera, el Consejo de Estado:<sup>11</sup>

*“(...) en la demanda, entre otros requisitos, deben indicarse los hechos u omisiones que sirven de fundamento a las pretensiones y señalarse las normas pretendidamente violadas y expresar el concepto de la violación, lo que indica, como reiteradamente ha explicado el Consejo de Estado, que en el proceso contencioso administrativo no se da un control general de legalidad, sino limitado a los hechos u omisiones alegados y a las normas que fueron citadas como violadas y al motivo de la violación.”*

43. Nótese que el demandante está llamado a argumentar y probar la teoría del caso que destruya la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos, de forma que el control de legalidad que de ellos se realice debe ejercerse en virtud de la justicia rogada; así se redunda en que es la parte interesada quien puede establecer y determinar las condiciones y, términos particulares y concretos como se le han vulnerado sus derechos con la expedición de determinado acto administrativo. A pesar de que no existe una técnica argumentativa ni probatoria cerrada, la empleada por el profesional del derecho que representa al demandante no puede llegar a ser indeterminada y abstracta, pues de ello deviene el camino que el juez debe estudiar para resolver el asunto objeto de debate, sin que le sea dable efectuar un control general de legalidad.

44. Es por ello que se reprocha que en el cargo de nulidad bajo estudio el demandante se limite a solicitar una valoración general de las pruebas con el fin de que sea la judicatura quien halle dentro de todo el acervo probatorio recaudado en el curso de la actuación administrativa aquellos medios de prueba que soportan la teoría del caso de la parte actora. Ello es contrario al principio de justicia rogada y además a los de imparcialidad del juez y de

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección 2. Subsección B. Consejero Ponente VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Sentencia del 3 de noviembre de 2011. Radicación 110010325000200900050. Actor: OSCAR ALFONSO GARCÍA VILLA y OTROS. Demandados: MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO Y MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-197 de 1999. M.P: Antonio Barrera Carbonell

<sup>11</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejero ponente: Dr. Mario Alario Méndez, Sentencia de 7 de noviembre de 1995. Radicación No. 1415, Actor: Jorge E. Gutierrez Mora.

igualdad de las partes, pues se pretende que sea el fallador quien confeccione el andamiaje probatorio que sustenta la teoría del caso de la parte demandante. Por lo tanto, la falta de cumplimiento de la carga probatoria radicada en cabeza del demandante no aporta elementos de juicio que otorguen convicción al despacho acerca de que los actos demandados sean nulos.

45. De otro lado, se advierte también que los cuestionamientos esbozados en este cargo de nulidad no coinciden tampoco con los hallazgos que el perito técnico que rindió informe en este este proceso fueron, de modo que tampoco la prueba pericial logra sustentar el cargo de nulidad elevado. En consecuencia, aquel no prospera.

### **Cargo 8**

46. En este cargo, la parte actora se limitó a señalar que son errados los ajustes por inexactitud en salud y pensión de periodo 11 correspondientes al señor JUSTO RAMON CARRILLO HERNANDEZ, pues sostiene que aquel no es un empleado sino un socio de la compañía.

47. No obstante lo anterior, (i) de la información de nómina que aportó el contribuyente durante la fiscalización, se observa que fue reportado el señor JUSTO RAMON CARRILLO HERNANDEZ como empleado con cargo de Gerente que devengaba salario integral; (ii) ello mismo coincide con los auxiliares de las cuentas contables por tercero que aportó también la demandante; y (iii) junto con la demanda no fueron aportadas pruebas que acreditaran que el señor CARRILLO HERNANDEZ no devengó salario integral como empleado. Por lo tanto, al no estar acreditado probatoriamente lo argumentado por el actor no tiene vocación de prosperar el cargo de nulidad.

### **Cargo 9**

48. Sostiene el demandante que los ajustes correspondientes a la inexactitud por el trabajador CHIMASUQUE AGUIRRE WILMAR deben anularse, puesto que corresponden a pagos derivados de contratos de prestación de servicio independientes del contrato laboral que le vincula con la compañía.

49. Para resolver, en primer lugar observa el despacho que los ajustes que inicialmente fueron proyectados por la autoridad tributaria al liquidar oficialmente los aportes correspondientes a este trabajador fueron eliminados

en virtud de la acreditación de las fuentes de ingreso y su connotación no laboral. No obstante, permaneció uno solo de los ajustes al desatar el recurso de reconsideración, esto es el correspondientes a en pensión, salud y ARL del periodo 3 del 2011. La justificación expuesta por la entidad respecto de aquel ajuste que permaneció al definirse la actuación administrativa, consiste en que *«no se otorgó connotación salarial a los auxilios y bonificaciones etc., sin embargo se aclara que los mismos superan el excedente del 40% según Art. 30 Ley 1393/2010»*.

50. Al respecto, en primer lugar debe señalarse que el demandante no expuso en su cargo de violación argumentos que atacaran el concreto fundamento de la autoridad tributaria para mantener el ajuste relativo a que aunque los pagos se tomaron como no salariales por su naturaleza de bonificación extraordinaria se superaba el límite de 40%; ello cobra mayor relevancia si se observa que en el archivo Excel con que se acompañó la demanda se expuso que los pagos supuestamente derivados de un contrato de prestación de servicios fueron denominados como "premio de buen manejo" y "otros pagos no detallados en nómina", lo cual es plenamente coincidente con la información de nómina reportada durante la fiscalización con respecto al trabajador y periodo en cuestión.

51. En segundo lugar, se advierte que junto con la demanda no fueron aportadas pruebas dirigidas concretamente a derrotar la presunción de legalidad de los actos demandados en relación con el trabajador en cuestión.

52. En cuarto lugar, tal como acreditó la autoridad tributaria al contestar la demanda, el soporte documental aportado por el contribuyente para acreditar los pagos derivados de un contrato no laboral no corresponden al periodo 3 del año fiscalizado sino al periodo 3 del año 2012.

53. Y, finalmente, en quinto lugar conviene precisar que dentro del informe del perito técnico que obra en el expediente no se advirtieron hallazgos de irregularidades en relación con el cargo objeto de estudio, por lo que dicho medio de prueba tampoco acredita la teoría del caso defendida por el actor en este cargo de nulidad. Por las anteriores razones, no se encuentra llamado a prosperar el cargo.

## **Cargo 10**

54. No tiene vocación de prosperar este cargo según la cual los ajustes determinados en los subsistemas de Pensión y ARL pero no en el de Salud deben

desaparecer por la diferencia en el IBC, esencialmente dado que la premisa de que la autoridad no hubiera impuesto ajustes en el subsistema de salud no conduce a la conclusión de que los ajustes a los demás subsistemas sean errados; al efecto, debe señalarse que el demandante no expone argumentos adicionales que derroten la presunción de legalidad de los ajustes a Pensión y ARL atacados.

55. En segundo lugar, se observa del acto por medio del cual se resolvió el recurso de reconsideración que la autoridad tributaria coincidió con el demandante en el sentido de que los ajustes determinados para Pensión y ARL efectivamente debían también proponerse en el subsistema de Salud pues el IBC era el mismo, sin embargo no impuso dichos ajustes adicionales en respeto del principio de *non reformatio in pejus*, lo que corrobora que la decisión administrativa fue garante de los derechos que le asisten al contribuyente.

56. Finalmente, se encuentra que del informe rendido por el perito técnico durante este proceso judicial no se advirtieron hallazgos que sustenten el cargo de nulidad bajo estudio, de modo que ese medio probatorio tampoco llama a la prosperidad la censura defendida por el accionante. No prospera el cargo.

### **Cargo 11**

57. En este cargo de nulidad se alega que caducó la facultad sancionatoria de la UGPP por haber transcurrido más de 5 años entre la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró y la fecha en que fue notificada la Liquidación Oficial demandada. Sin embargo, a pesar de que conforme al artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 el plazo de caducidad de la facultad sancionatoria prescrito por el legislador tributario en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 se quiebra no con la notificación de la liquidación oficial sino con la notificación del Requerimiento de información, y por tanto es errada la teoría del caso que alega el demandante, en este caso se encuentra que la UGPP ejerció sus facultades de determinación oficial por fuera del término de firmeza de las autodeclaraciones de que trata el artículo 714 del E.T., como se pasa a explicar:

58. En efecto, mediante la Ley 1607 de 2012 se estableció expresamente que para iniciar las acciones sancionatorias y de determinación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, la UGPP cuenta con el plazo de cinco (5) años contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró, declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos o se configuró el hecho sancionable, para notificar el requerimiento de información o el pliego de cargos; ello salvo que se presente la declaración de manera

extemporánea o se corrija la declaración inicialmente presentada, pues en estos casos el término de caducidad se contará desde el momento de la presentación de la declaración extemporánea o corregida<sup>12</sup>.

59. Sin embargo, esta disposición normativa entró en vigencia a partir de la promulgación de la Ley, el 26 de diciembre de 2012<sup>13</sup>, lo que significa que, en virtud del principio de irretroactividad de la Ley tributaria contenido en el artículo 363 de la Constitución Política, es en este momento que comenzó a producir efectos jurídicos y resultó aplicable para las situaciones jurídicas presentadas, luego aquellas que se consolidaron en forma definitiva al amparo de la normativa anterior, escapan de su ámbito de aplicación<sup>14</sup>.

60. Así las cosas, para periodos anteriores resulta necesario acudir a lo previsto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 por tratarse de la norma anterior vigente para asuntos relativos a las contribuciones parafiscales, y con ello al Estatuto Tributario por la remisión expresa que esta disposición realiza para los procedimientos de liquidación oficial<sup>15</sup>. Ahora, dentro de las normas tributarias aplicables, el artículo 714 del Estatuto, según el cual *«la declaración tributaria quedará en firme, si dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar, no se ha notificado requerimiento especial. Cuando la declaración inicial se haya presentado en forma extemporánea, los dos años se contarán a partir de la fecha de presentación de la misma»*.

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

62. Ahora, respecto a la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA, cabe anotar que corresponden al mecanismo utilizado para la autoliquidación y pago de aportes de manera unificada al Sistema de Seguridad Social Integral y

---

<sup>12</sup> Parágrafo segundo del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

<sup>13</sup> Diario Oficial No. 48.655

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 10 de septiembre de 2014, radicado No. 54001-23-31-000-2005-01253-01(19784). C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

<sup>15</sup> Ver Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección B. Fallo del 30 de agosto de 2018. Radicado No. 250002327000-2015-00266-00. M.P.: Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda y subsección A. Sentencia del 26 de febrero de 2020, radicado No. 11001-33-37-041-2017-00068-01. M.P.: Gloria Isabel Cáceres Martínez.

Parafiscales<sup>16</sup>, en la cual los aportantes reportan la información para cada uno de los subsistemas a los que el cotizante está obligado a aportar, por tanto, constituye la declaración tributaria.

63. Conforme con lo expuesto, es dable concluir que el término de caducidad de cinco (5) años previsto para iniciar el procedimiento de determinación de oficial de las obligaciones al Sistema de la Protección Social opera exclusivamente para las situaciones jurídicas presentadas desde la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012. Por el contrario, para los periodos gravables previos a la entrada en vigencia de aquella norma es aplicable el artículo 714 del ET, según el cual una vez en firme la liquidación por haber transcurrido el plazo de 2 años aquella se torna inmodificable, de manera que la UGPP pierde la facultad de fiscalización y determinación de los periodos declarados en la Planilla PILA<sup>17</sup>.

64. Pues bien, en este caso se observa que los hechos económicos objeto de fiscalización y determinación oficial sucedieron en los 12 periodos de los años 2011 y 2013, es decir antes y después de la entrada en vigencia del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012. Por lo tanto, para los aportes relativos al periodo 2013 es aplicable el término de 5 años relativo a la caducidad de la facultad sancionatoria, y para los aportes del año 2011 es aplicable el plazo de 2 años de firmeza de la autodeclaración en PILA.

65. Para determinar los efectos de dichos fenómenos en el caso en concreto, primero debe tenerse en cuenta que está fuera de controversia el hecho de que mediante el requerimiento de información No. 20146200889271 del 25 de marzo de 2014 la UGPP requirió a la demandante para que allegara la información relativa a los periodos correspondientes al 01 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2013. De conformidad con la Guía RN156907845CO de la empresa de mensajería 4-72, aquel requerimiento fue notificado el 29 de marzo de 2014.

66. De otro lado, está fuera de controversia el hecho de que el Requerimiento para declarar y/o corregir No. 772 del 06 de octubre de 2014 fue notificado el 25 de octubre de 2014 con la Guía RN264065778CO.

67. En este orden de ideas, se arriba a las siguientes conclusiones: primero, los aportes del año 2011 no podían ser objeto de liquidación oficial, como quiera

---

<sup>16</sup> Decretos 3667 de 2004 y 1465 de 2005, los cuales fueron compilados en los artículos 3.2.3.1, 3.2.3.4 a 3.2.3.8 del título 3 de la parte 2 del Libro 3 del Decreto 780 de 2016

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 24 de octubre de 2019. Radicado No. 25000-23-37-000-2014-00900-01(23599). C.P.: Jorge Octavio Ramírez.

que para el día 25 de octubre de 2014 en que se notificó el Requerimiento para declarar y/o corregir No. 772 06 de octubre de 2014 había ya vencido el plazo de 2 años de firmeza de las autodeclaraciones en PILA. En ese sentido, es claro que los actos demandados se encuentran afectados de nulidad parcial, pues la UGPP modificó autodeclaraciones tributarias que ya habían adquirido firmeza de conformidad con el artículo 714 del E.T., aplicable al caso para estos precisos efectos.

68. Y segundo, por el contrario, los aportes correspondientes a los periodos del año 2013 fueron objeto de fiscalización y determinación oficial oportunamente, debido a que para el 29 de marzo de 2014, fecha en que se notificó el requerimiento de información No. 20146200889271 del 25 de marzo de 2014 la UGPP, no habían transcurrido aun los 5 años con los que contaba la UGPP para ejercer su facultad sancionatoria. Por lo tanto, a este preciso respecto no prospera el cargo.

### **Conclusiones**

69. De conformidad con el control de legalidad realizado, concluye el despacho que hay lugar a anular los actos demandados por estar viciados (i) de nulidad absoluta en relación con el cargo cuarto de nulidad relativo a la extemporaneidad de la notificación de la liquidación oficial; y (ii) de nulidad parcial por la prosperidad del último cargo de nulidad en que se estableció que la UGPP modificó oficialmente las autodeclaraciones correspondientes al año 2011 a pesar de que aquellas se encontraban en firme.

70. A título de restablecimiento del derecho se declarará que el contribuyente LADRILLERA HELIOS S.A. no se encuentra obligado respecto de las cotizaciones determinadas oficialmente mediante la Liquidación Oficial No. RDO-2016-00276 del 07 de abril del 2015.

71. Sin embargo, no se accederá a la solicitud de ordenar a la UGPP la devolución automática de los pagos realizados por el demandante por los periodos del 01 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2011 y del 01 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2013 con su respectiva indexación e intereses causados, debido a que (i) la nulidad versa sobre los ajustes determinados oficialmente, y no sobre los pagos realizados en virtud de las autodeclaraciones en pila realizadas por el contribuyente, por lo que no procede la devolución de todos los aportes pagados respecto de aquellos periodos, sino únicamente los relativos a los ajustes determinados oficialmente por la autoridad tributaria; y

(ii) dado que la devolución de los saldos a favor por pago en exceso o pago de lo no debido constituye una actuación administrativa independiente a la de la determinación oficial, razón por la cual deberá el interesado presentar ante la autoridad tributaria la respectiva solicitud de devolución conforme a las reglas que regulan aquel procedimiento.

72. Tampoco se accederá al reconocimiento del pago de gastos incurridos en la defensa jurídica y en apoyo de auxiliares administrativos durante la actuación administrativa y judicial, como quiera que aquellos rubros o perjuicios no fueron probados por el demandante.

### **3.- COSTAS**

73. Considera el Despacho que es necesario revisar la postura que sobre el tema de las costas había adoptado en procesos anteriores, a la luz de los razonamientos expuestos sobre el tema por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>18</sup>, así como en las sentencias del Consejo de Estado que recientemente se refieren a este punto.

74. Sea lo primero establecer que a la luz del artículo 188 del CPACA, cuando no se trate de procesos en los que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá acerca de la condena en costas, atendiendo las normas del CGP para su ejecución y liquidación<sup>19</sup>.

75. Partiendo de lo anterior, es dable considerar que el régimen procesal vigente prevé un enfoque objetivo de la condena en costas<sup>20</sup>, por lo que ha de tenerse presente que aun cuando debe condenarse a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca probado que se causaron las costas. Luego, se condenará exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada en el curso de la actuación<sup>21</sup>.

76. Sobre el particular, atendiendo el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia C-157 de 2013<sup>22</sup>, el Consejo de Estado ha precisado que la condena en costas procede contra la parte vencida en el

---

<sup>18</sup> Como en la sentencia del 15 de abril de 2021 de la Sección Cuarta-Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, emitida en el proceso 110013337042201800059-01, con ponencia de la magistrada Gloria Isabel Cáceres Martínez.

<sup>19</sup> Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

<sup>20</sup> Artículo 365 del Código General del Proceso.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencia del 06 de julio de 2016. Radicado No. 250002337000-2012-00174-01 [20486]. C.P.: Jorge Octavio Ramírez Ramírez y providencia del 12 de noviembre de 2015, Radido: 73001233300020130000501 (20801), C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia C-157/2013. M.P.: Mauricio González Cuervo.

proceso o en el recurso, con independencia de las causas de la decisión desfavorable, pero ello no es impedimento para que se exija prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley<sup>23</sup>.

77. En este orden de ideas, una vez revisado el expediente, evidencia el Despacho que no existen elementos de prueba que demuestren o justifiquen las erogaciones por concepto de costas a cargo de la demandada, por lo cual no 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 (i) la Liquidación Oficial No. RDO-2016-00276 del 07 de abril del 2015; y (ii) la Resolución No. RDC-2017-00382 26 de julio del 2017, conforme a la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO.-**A título de restablecimiento del derecho, **DECLARAR** que el contribuyente LADRILLERA HELIOS S.A. no se encuentra obligado respecto de las cotizaciones determinadas oficialmente mediante la Liquidación Oficial No. RDO-2016-00276 del 07 de abril del 2015, conforme se consideró en el proveído.

**TERCERO.- No condenar** en costas a la parte vencida.

**CUARTO.- TRÁMITES VIRTUALES:** Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo [electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:electrónico_correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co) .

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Providencias del 19 de agosto de 2021. Radicado 76001-23-33-000-2017-00073-01(24713). C.P.: Myriam Stella Gutiérrez Argüello y del 09 de agosto de 2018. Radicado No. 76001-23-33-000-2013-00079-01(22386). C.P.: Stella Jeannette Carvajal Basto. Al respecto, las providencias en cita acogen la postura reiterada de la sección cuarta del Consejo de Estado fijada en las sentencias del 6 de julio de 2016, exp. 20486, CP: Jorge Octavio Ramírez Ramírez; del 25 de septiembre de 2017, exp. 20650, CP: Milton Chaves García; del 9 de agosto de 2018, exp. 22386, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto; del 29 de octubre de 2020, exp. 23859, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez (E) y del 11 de marzo de 2021, exp. 24519, CP: Myriam Stella Gutiérrez Argüello, entre otras.

Es indispensable escribir en el espacio "ASUNTO" de los mensajes virtuales los 23 dígitos del proceso, pues sin esta identificación no será posible darle trámite.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso y 1 y 3 del Decreto 806 de 2020 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 los correos electrónicos que se informan:

[notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co)

[notificaciones@vinnuretti.com](mailto:notificaciones@vinnuretti.com)

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

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

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO**

**JUEZ**

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 042 Contencioso Adm sección 2

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Código de verificación: **8f8b2cd4b165634dede4eef8df727eb9e4210e8ca3e0f04802572ac70c151107**

Documento generado en 15/12/2021 04:33:10 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>