



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil veintidós (2022)**

<b>Referencia</b>	Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>Radicación</b>	25000-23-37-000-2018-00291-01 (26039)
<b>Demandante</b>	VICTOR MAURICIO GARCÍA BARRIGA
<b>Demandado</b>	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP
<b>Temas</b>	Liquidación de aportes al Sistema de Seguridad Social. Firmeza

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 11 de marzo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que decidió lo siguiente<sup>1</sup>:

**“PRIMERO:** Se **DECLARA LA NULIDAD** de la Liquidación Oficial RDO 781 del 14 de julio de 2014 y la Resolución RDO (sic) 047 del 02 de febrero de 2015 que resolvió el recurso de reconsideración; por medio de las cuales se profirió liquidación por mora en los pagos al Sistema de Protección Social durante los periodos de enero a diciembre de los años 2008, 2009, 2010 y 2011 al señor VICTOR MAURICIO GARCÍA BARRIGA, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento **SE DECLARA** la firmeza de las planillas integradas de liquidación de aportes (PILA) presentadas respecto al señor VICTOR MAURICIO GARCÍA BARRIGA durante las vigencias fiscalizadas, esto es de enero a diciembre de los años 2008, 2009, 2010 y 2011, ante la falta de competencia temporal de la Administración para fiscalizar dichos periodos

**TERCERO:** Por no haberse causado no se condena en costas.

**CUARTO: RECONOCER** personería jurídica para actuar a la abogada PAULA INIRIDIA MARTINEZ PERDIGON, (...) como apoderada judicial de la entidad demandada, en los términos y para los efectos del memorial poder conferido allegado.

**QUINTO:** Notifíquese por correo electrónico la presente providencia a: (...)

**SEXTO:** se **INFORMA** a las partes que las solicitudes de aclaración o complementación frente a la presente providencia deberán remitirse en el término respectivo mediante memorial digital (...)

**SÉPTIMO:** En firme esta providencia, archívese el expediente previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen y del remanente de gastos del proceso, si a ello hubiere lugar. Déjense las constancias y anotaciones de rigor.”

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Previo Requerimiento para Declarar y/o Corregir Nro. 374 del 30 de abril de 2014, la Unidad Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) profirió a la demandante la Liquidación Oficial

<sup>1</sup> Índice 2 de Samai. “EXPEDIENTE DIGITAL” “194\_ED\_:CDFOLIO1\_SETENCIA201800291(.pdf)NroActua 2”



Nro. RDO 781 del 14 de julio de 2014 por la conducta de mora en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social por los períodos de enero a diciembre de 2008, 2009, 2010 y 2011, por la suma de \$182.267.000, tanto en su calidad de independiente como contratista por prestación de servicios.

Contra la anterior decisión el actor interpuso recurso de reconsideración, el cual fue resuelto en la Resolución Nro. RDC 04 del 2 de febrero de 2015, en el sentido de confirmar la liquidación.

## ANTECEDENTES DEL PROCESO

### Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones (fls.3 a 4):

*“Solicito que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:*

**- ACTOS DEMANDADOS Y SOBRE EL QUE RECAE LA NULIDAD**

1. Resolución No. RDO 781 del 14 de julio de 2014: *“Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial al señor VICTOR MAURICIO GARCÍA BARRIGA, identificado con cédula de ciudadanía Nro. 79.367.224, por presentar mora en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los períodos enero a diciembre de 2008, 2009, 2010 y 2011”, determinando una presunta obligación por valor de CIENTO OCHENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS PESOSPESOS (sic) M/CTE (\$182.267.200)”.*
2. Resolución No. RDO (sic) 047 del 02 de febrero de 2015: *“Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO 781 del 14 de julio de 2014, a través de la cual se profirió Liquidación Oficial a VICTOR MAURICIO GARCÍA BARRIGA, identificado con cédula de ciudadanía No. 79.367.224, por presentar mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los períodos enero a diciembre de 2008, 2009, 2010 y 2011, determinando una presunta obligación por valor de CIENTO OCHENTA Y DOS MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS PESOSPESOS (sic) M/CTE (182.267.000)”*

**- RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

*Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los anteriores actos administrativos, solicito que se restablezca el derecho del demandante de la siguiente forma:*

1. *Declarar que el señor VICTOR MAURICIO GARCÍA BARRIGA, identificado con CÉDULA DE CIUDADANÍA NO. 79.367.224, no tiene deuda alguna por mora en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social, por los períodos comprendidos entre enero a diciembre de 2008, 2009, 2010 y 2011, según lo establecido por la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (en adelante UGPP) de conformidad con la Resolución No. RDO 781 del 14 de julio de 2014, notificada el 24 de julio de 2014.*
2. *En caso que el demandante realice pagos por orden de la UGPP por concepto de omisión por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social, de los períodos comprendidos entre enero a diciembre de 2008, 2009, 2010 y 2011, que se ordene la devolución de las sumas pagadas, indexadas y con intereses, de acuerdo con su demostración.*
3. *Declarar la falta de competencia por parte de la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la Dirección de Parafiscales para establecer deudas por*



concepto mora en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social, por los períodos comprendidos entre enero a diciembre de 2008, 2009, 2010 y 2011, consagrada en la Ley 1607 de 2012, debido a que el Decreto 575 de 2013 artículo 21, que consagra la competencia de la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales es posterior a las conductas realizadas por el demandante y objeto de los actos administrativos.

4. Declarar nulo el acto administrativo denominado liquidación oficial No. RDO 781 del 14 de julio de 2014, toda vez que el acto administrativo demandado carece de validez y eficacia, adicionalmente que vulnera los derechos constitucionales al derecho de defensa y debido proceso; y por último al no motivarse la omisión demuestra “la irregularidad caprichosa” con la que fue emitida.
5. Declarar la caducidad de la Potestad Sancionatoria de los períodos comprendidos entre enero de 2008 a julio de 2009, debido a que la Liquidación Oficial se profirió en el mes de julio de 2014, situación que implica que la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales había pérdida competencia para aplicar sanción o determinar deuda por esos períodos.
6. De forma subsidiaria solicitamos, que su honorable despacho realice un análisis detallado del valor probatorio aportado a la presente demanda y de ser necesario se definan los temas concernientes a la competencia que se abroga la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la UGPP para establecer extremos de contrato de trabajo, señalar que pagos constituyen factor salarial de conformidad con el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo y Procedimiento Laboral.

- **Excepción de Inconstitucionalidad**

Solicito de manera especial que de conformidad con el artículo 4 de la Constitución Política que reza “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”; se inaplique el **DECRETO 575 DEL 22 DE MARZO DE 2013**, por ser contrario a la Constitución, conforme se sustenta en esta demanda, no siendo posible que con fundamento en esta norma se proceda a proferir una Resolución que determina deuda por concepto mora en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social, por los períodos comprendidos entre enero a diciembre de 2008, 2009, 2010 y 2011, debido a que la naturaleza de la obligación se precisa en esas normas.

- **Condena en costas**

Solicito que se condene en costas a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, de conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

A los anteriores efectos, el demandante invocó como violados los artículos 2, 4, 6, 13, 15, 29, 58, 121 de la Constitución Política; 9 y 189 Código Sustantivo del Trabajo; 2 del Código de Procedimiento Laboral; 178 y 180 de la Ley 1607 de 2012; 730 del Estatuto Tributario; 69 y 72 de la Ley 1437 de 2011; 156 de la Ley 1151 de 2007; 19 y 21 del Decreto 575 de 2013. Los cargos de nulidad se resumen de la siguiente manera:

**1. Falta de competencia de los funcionarios de la UGPP para proferir los actos administrativos demandados**

Sostuvo que, si bien el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 creó un sistema de control, fiscalización y cobro de los aportes, la norma no señaló de manera precisa qué funcionarios debían desempeñar cada una de las etapas del proceso de fiscalización. Lo mismo ocurrió en el proceso sancionatorio.

A su juicio, dicho artículo tampoco indicó la manera en que la entidad podía solicitar a los aportantes la información para la determinación de las obligaciones, el funcionario que tenía esa facultad, ni reguló la sanción por no entrega información



completa de períodos previos a la creación de la Ley 1607 de 2012, que entró en vigencia en 2013.

Puso de presente que, en el desarrollo de los procesos de fiscalización, los aportantes se ven obligados a presentar documentos privados que están protegidos por mandato constitucional, por tanto, solo el legislador es quien puede establecer las competencias y procedimientos para el control de las contribuciones, pero no el reglamento, lo cual lo sustentó en la sentencia C-992 de 2001.

Explicó que el Gobierno, en desarrollo de sus facultades extraordinarias, expidió el Decreto 169 de 2008, pero no asignó funciones o competencias en cabeza de algún funcionario, ni desconcentró, ni transfirió las potestades para la toma de decisiones en las oficinas de la entidad. Ello sólo ocurrió con el Decreto 5021 de 2009, expedido por fuera del término otorgado por el Congreso para ejercer la potestad legislativa.

Consideró que el Decreto 575 de 2013 otorgó a la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales facultades que afectaban el derecho a la intimidad de los obligados, dado que permitía solicitar información y documentos privados protegidos por el artículo 15 Constitucional. De manera que este decreto, en el que se fundamentó la liquidación oficial, no podía ser aplicado por ser contrario a la Constitución.

Concluyó que la ley no le había otorgado competencia alguna a la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales para solicitar la información que fundamentó sus decisiones ni para proferir la liquidación oficial.

## **2. Violación al debido proceso. Las normas en que se fundamentan los actos de la UGPP no son retroactivas**

Alegó que la UGPP profirió los actos demandados con fundamento en normas posteriores a los hechos, es decir, las conductas objeto del proceso de fiscalización son previas a las disposiciones normativas invocadas, lo que genera la nulidad de estos. Para probar lo manifestado transcribió la parte inicial de la liquidación, en donde se dijo que la decisión se expedía en uso de las facultades legales establecidas especialmente en la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 575 de 2013.

De manera que la entidad otorgó a dichas normas un carácter retroactivo que no fue previsto por el legislador, por el contrario, de su contenido era posible advertir que la vigencia de dichas disposiciones iniciaba a partir de su promulgación o publicación.

Agregó que las normas que fundamentan una sanción debían ser expedidas de manera previa a la conducta que se imputa como violatoria del ordenamiento jurídico, situación que en este caso no se había cumplido por parte de la UGPP.

## **3. Los funcionarios de la UGPP asumieron competencias propias de los jueces laborales**

De conformidad con el artículo 2 del Código de Procedimiento Laboral, la competencia para determinar los derechos laborales y/o las obligaciones al Sistema de Seguridad Social radica exclusivamente en el juez laboral, más aun tratándose de conceptos que la UGPP estableció como salariales, *“siendo más precisos en el sub-examine en personas que tienen cuentas de cobro con retenciones en la fuente y pagos de impuestos (crearon relaciones laborales inexistentes)*, así como los casos en los que



establecieron 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, pasando por alto los conceptos de los artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo.

Revisadas las competencias del artículo 21 del Decreto 575 de 2013 para la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales, no se encontró ninguna que señalara que sus funcionarios podían establecer derechos emanados de relaciones laborales, como ocurrió en la liquidación oficial, al modificar los extremos laborales (días laborados) y tener como base el formato de nómina que al ser llenado manualmente podía contener errores. De igual forma, la entidad establecía como factor salarial valores que no eran parte del IBC para los aportes, al punto de indicar que esas sumas se pagaban como contraprestaciones del servicio, todo ello sin competencia alguna.

#### **4. Falta de motivación del acto administrativo. No especifica la causa de la mora**

Adujo que no podía considerarse que la UGPP motivó sus decisiones mediante los cuadros Excel anexos a estas, toda vez que en ellos solo se encontraban comentarios que en nada aclaraban las razones que llevaron a la entidad a determinar los ajustes. Sumado a lo anterior, la demandada no explicaba de donde salían los valores liquidados.

Lo anterior, configuraba una vulneración al derecho de defensa y el desconocimiento de las normas y jurisprudencia que han establecido que las decisiones administrativas deben estar debidamente motivadas.

#### **5. Creación de tercera norma para el desarrollo del proceso administrativo**

Sostuvo que la UGPP, de manera improvisada, expidió la liquidación oficial conjugando los procedimientos previstos en la Ley 1151 de 2007 y la Ley 1607 de 2012, lo que dio lugar a la figura denominada “*Tercera Norma y/o Lex Tertia*”, situación que genera la nulidad de la actuación administrativa debido que impide que las personas sujetos de investigaciones, conozcan la norma procedimental que garantiza sus derechos de defensa, contradicción y debido proceso.

Lo anterior se evidenciaba, en tanto la competencia de los funcionarios y los actos administrativos se fundamentó en la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 575 de 2013, y en la liquidación oficial la UGPP señaló lo siguiente: “*LA SUBDIRECTORA DE DETERMINACIÓN (...) de la UGPP. En uso de sus facultades legales en especial las establecidas en el numeral 10 del artículo 21 del Decreto 575 de 2013, en concordancia con lo previsto en 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 en lo no previsto en estas disposiciones, las normas contempladas en el Libro V, Títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario Nacional*”, es decir, que la entidad conjugó dos procedimientos contenidos en dos normas diferentes para expedir el acto de determinación oficial.

Así, tanto el procedimiento como la competencia de los funcionarios se realizaron bajo la inobservancia del principio de integridad de la norma.

#### **6. La liquidación oficial no se profirió de forma completa. Violación al derecho de defensa e imposibilidad de conocer el monto real de la liquidación oficial**



Expuso que, una vez revisada la liquidación oficial, se evidenció que la entidad no incluyó el valor de los intereses de mora causados por el no pago de los aportes. De igual forma, en el medio magnético CD que acompaña el acto de liquidación tampoco se encontró dicho concepto.

De esta manera, a su juicio, en la liquidación oficial faltaban elementos de motivación y contenido del acto, debido a que no se liquidaron los intereses moratorios como lo ordenó el legislador en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, por ende, el acto carecía de validez y eficacia. Adicionalmente, vulneraba los derechos de defensa y debido proceso, lo cual generaba su nulidad.

#### **7. La liquidación oficial como título ejecutivo no está bien configurada**

Adujo que, pese a que la liquidación oficial constituía un título ejecutivo, no cumplía con las características del artículo 488 del Código de Procedimiento Civil, por cuanto no especificó las causas de la mora ni liquidó el monto de los intereses, lo que daba lugar a errores de configuración y una falsa motivación.

#### **8. Caducidad de la potestad sancionatoria**

El actor precisó que, de conformidad con el material probatorio aportado al proceso, tenía la calidad de cotizante dependiente a través de una cooperativa de trabajo asociado y no de independiente como lo entendió la entidad. Pese a dicho error operaba de todas formas la caducidad de la acción sancionatoria. Lo anterior puesto que, de conformidad con el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 en el proceso de determinación de obligaciones dicha figura tenía un término de 5 años, contados desde la fecha en que ocurrió la conducta fiscalizada.

Sostuvo que el cómputo del término para establecer la caducidad era con la notificación de la liquidación oficial y no desde la notificación del requerimiento de información como lo entendía la UGPP. En consecuencia, como el acto de liquidación le fue notificado el 24 de julio de 2014, luego la caducidad operaba para las conductas que al momento de dicha notificación contaran con 5 años o más desde su ocurrencia, es decir, para los períodos de enero a diciembre de 2008 hasta junio de 2009.

#### **9. Falta de competencia de funcionario para realizar solicitudes y/o documentación adicional al requerimiento de información**

Afirmó que los requerimientos de información debían ser proferidos únicamente por el Subdirector de Determinación de Obligaciones de la UGPP, no obstante, como en su caso la solicitud de envío de información adicional la profirió un funcionario sin competencia para ello, esto era, el profesional especializado de dicha dependencia, se incurrió en una irregularidad que ameritaba la nulidad de la actuación.

#### **10. Falta de ejecutoria del acto administrativo por firma de funcionario sin competencia**

En concordancia con el cargo anterior, alegó que la autoridad administrativa, al momento de emitir la solicitud de información adicional, no previó que el funcionario que firmó el mismo acto carecía de competencia para ello, pretendiendo así ejecutar una decisión que carecía de firmeza, lo que a su vez originaba una actuación



antijurídica, consistente en que no se podía ejecutar un acto mientras no se cumpliera con los requisitos de validez y eficacia.

#### **11. Violación al debido proceso y al principio de primacía de la realidad. La UGPP incurre en error al fiscalizar al actor como trabajador independiente ostentando la calidad de trabajador cooperado**

El demandante explicó que era errado que la UGPP al fiscalizarlo lo clasificara como un sujeto independiente con base en los ingresos provenientes de los contratos suscritos en representación de la Unión Temporal Neosam, lo que generó un IBC exagerado, ya que los ingresos brutos tenían como destino el objeto social de la unión temporal y no el patrimonio del actor.

La entidad, al momento de determinar los ajustes por los períodos fiscalizados, omitió las planillas de liquidación de aportes al sistema de la protección social allegadas en sede administrativa, donde se evidenciaba la calidad del sujeto como cooperado de Cuidados Profesionales Cooperativa de Trabajo Asociado y de UCINCOOP Cooperativa de Trabajo Asociado. Por tanto, las mencionadas cooperativas eran las que tenían la obligación de liquidar y pagar los aportes al sistema por sus asociados.

#### **Oposición de la demanda**

La entidad demandada controvertió las pretensiones de la demanda en los siguientes términos.

Frente a la **falta de competencia de la entidad para proferir los actos acusados**, reseñó que, de acuerdo con los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007 y 1 literal b) del Decreto 169 de 2008, la UGPP tenía asignadas las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones de la Protección Social, por lo que podía adelantar las investigaciones que estimara pertinentes para establecer la existencia de hechos que generaran obligaciones en materia de contribuciones parafiscales y expedir las liquidaciones oficiales.

De igual manera, el Decreto 5021 de 2009, derogado por el Decreto 575 de 2013, estableció que era la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP la competente para proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y los demás actos de determinación de las obligaciones, y por su parte, le correspondía a la Dirección de Parafiscales la resolución de los recursos de reconsideración.

Precisó que la Ley 1607 de 2012 ratificó las facultades y funciones otorgadas con la Ley 1151 de 2011, al señalar que la UGPP era la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales.

Además, no era cierto que, con la expedición del Decreto 575 de 2013, el Gobierno se hubiere apropiado de funciones del Congreso, dado que según el artículo 189-11 de la Constitución, es el presidente quien debe ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos y resoluciones para dar cumplimiento a las leyes.

Agregó que no vulneró el derecho a la intimidad de la actora, dado que la información tributaria que le fue solicitada, obedecía al cumplimiento de un deber



legal y no al capricho de la Administración.

Respecto a la **aplicación retroactiva de las normas tributarias** sostuvo que para el año en el cual el actor incurrió en las conductas fiscalizadas, ya estaban vigentes la Ley 1151 de 2007 y el Decreto 169 de 2008, normas que establecieron la competencia de la entidad para fiscalizar la completa y oportuna liquidación y pago de los aportes parafiscales.

Sumado a ello, los actos también se expidieron con fundamento en la Ley 1607 de 2012, el Decreto 575 de 2013 y el Estatuto Tributario, vigentes al momento de la fiscalización.

Frente a las **competencias de los jueces laborales**, explicó que para calcular el IBC tomó el 50% de la participación de los ingresos generados en la celebración de los contratos de la Unión Temporal Neosam y los ingresos declarados según las declaraciones de renta presentados ante la DIAN menos los costos asociados a estos ingresos, por lo que evaluó cada documento aportado al proceso de fiscalización, y su rechazo o aceptación quedó fundamentado en los actos. Así las cosas, no determinó relaciones laborales, toda vez que no existieron trabajadores a los cuales pudieran realizarse ajustes ni se requirieron números de días trabajados, por lo que no es acertado que el demandante manifieste que la Administración modificó los días reportados.

Puso de presente que la ley le otorgó a la UGPP facultades específicas con las cuales gozaba de autonomía e independencia frente a la jurisdicción laboral, para interpretar cláusulas contractuales a fin de determinar la naturaleza salarial de los diferentes pagos, de cara a la adecuada, completa y oportuna liquidación de los aportes.

Sobre la **falta de motivación** de los actos enjuiciados sostuvo que de una lectura a estos podía advertirse que se explicaron sumariamente las razones de los ajustes, así mismo, todos los aspectos fueron discriminados en el archivo Excel, que detallaba el ajuste por cada subsistema en concordancia con lo exigido en el artículo 712 del Estatuto Tributario. Sumado a ello, la parte demandante alegaba el pago de conceptos inexistentes como salario y horas extras, los cuales no tenían relación alguna con una persona natural que percibía ingresos como contratista e independiente.

Respecto al cargo relacionado con la **creación de una tercera norma para el proceso administrativo**, señaló que no improvisó en la expedición de los actos demandados, para ello aludió a los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007 que creó la entidad, 180 de la Ley 1607 de 2012 que estableció el procedimiento de determinación oficial para las contribuciones y 198 ibidem, que derogó los numerales 1 al 5 del inciso 4º y el inciso 5 del artículo 156 de la Ley 1151. Recalcó que el legislador no estableció ningún régimen de transición o condicionamiento para la entrada en vigencia del artículo 180 de la Ley 1607, por el contrario, determinó que entraría a regir a partir de su promulgación.

De esta manera, en el proceso de fiscalización no se hizo ninguna combinación o creación de normas al respecto, pues si bien en las resoluciones demandadas se hizo alusión a la normativa que sirvió de fundamento para la expedición del requerimiento y de los actos demandados, ello obedecía a la necesidad de referirse a la norma creadora de la UGPP.





Precisó que las leyes procesales eran de aplicación inmediata, por lo que las nuevas disposiciones instrumentales debían aplicarse a los procesos en trámite tan pronto entraran en vigencia, sin perjuicio de aquellos actos procesales que ya se hubieren cumplido con la ley antigua, conforme al artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012 y la interpretación dada por la Corte Constitucional en sentencia C-619 de 2001.

Por tanto, concluyó que la entidad aplicó las normas procedimentales, respetó los términos y concedido las oportunidades para que el obligado ejerciera su derecho de defensa. Además, no era su responsabilidad que el legislador expidiera constantemente normas creando, derogando o cambiando las disposiciones que regulan determinados asuntos.

Frente al cargo según el cual la **liquidación oficial no se emitió de forma completa**, manifestó que en los actos demandados se indicó que la determinación de los ajustes daba lugar a la causación de intereses de mora desde la fecha de vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación de aportes hasta la fecha en que se cancelara la obligación.

Indicó que los intereses no hacen parte de los aportes, sino que se causan por la mora en el pago, los cuales se liquidan sobre los saldos de capital. Además, al tratarse de una obligación de tracto sucesivo, los intereses se liquidan en la fecha en que se hace efectivo el pago mediante las planillas, por lo que no era dable liquidar ese concepto en el acto de determinación, ya que la misma tendría que actualizarse una vez el aportante decidiera hacer el pago efectivo o cuando se efectuara el cobro coactivo.

Ahora, sobre el argumento de que la **liquidación oficial no estaba bien configurada como título ejecutivo**, destacó que las resoluciones demandadas fueron expedidas con observancia de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, especialmente lo establecido en el artículo 712 del Estatuto Tributario. Agregó que en este caso no se controvertía la legalidad de ningún acto administrativo relativo al cobro de la obligación, motivo por el que no era procedente alegar la falta de cumplimiento de requisitos del título ejecutivo.

Frente a la **caducidad de la potestad sancionatoria** de los períodos de enero de 2008 hasta junio de 2009, explicó que teniendo que en cuenta que el requerimiento de información se notificó al demandante el 23 de febrero de 2012, al calcular los extremos temporales de las vigencias fiscalizadas que se encontraban dentro del lapso de 5 años contemplados en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, la UGPP podía desplegar acciones de fiscalización por los períodos comprendidos desde el 23 de febrero de 2007, por lo que no le asistía razón al demandante.

Sobre la **falta de competencia del funcionario para realizar solicitudes adicionales al requerimiento de información**, expuso que la actuación de la profesional especializada de la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales obedeció a la petición elevada por el mismo actor donde solicitaba le indicaran la forma para radicar la respuesta al requerimiento de información remitida por la mencionada subdirección, por lo que se trató del ejercicio de la función de orientación al ciudadano. Agregó que en este cargo el demandante hacía alusión a un acto que no fue expedido dentro del proceso de determinación adelantado en su contra, motivos por los cuales no debía prosperar el asunto.



Respecto a la **falta de ejecutoria del acto administrativo por firma de funcionario sin competencia**, señaló que los actos acusados eran válidos en la medida que se adecuaron a las exigencias del ordenamiento jurídico, dado que fueron emitidos de conformidad con las normas jurídicas, y son eficaces toda vez que produjeron efectos jurídicos dada su presunción de validez, que no fue desvirtuada por el actor.

Sobre la **violación al debido proceso y la primacía de la realidad al fiscalizar al actor como trabajador independiente**, manifestó que se determinó el IBC del aportante con fundamento en la documentación aportada, teniendo en cuenta su doble condición de trabajador independiente y contratista. Por tanto, en ningún momento se fiscalizó al actor por pertenecer a alguna cooperativa, además la *presunta omisión de las cooperativas de afiliar y pagar los aportes*, como se insinuó en la demanda, debía ser objeto de otro proceso administrativo ajeno al presente.

Puso de presente que en el proceso de fiscalización el actor nunca manifestó ser trabajador cooperado, por lo que era un hecho nuevo para la entidad, y tampoco aportó las pruebas que ahora en sede judicial pretendía hacer valer (acuerdo cooperativo y las planillas de autoliquidación y pago de aportes), lo cual vulneraba el debido proceso y defensa de la entidad, pues no tuvo la oportunidad de controvertir dichos argumentos y pruebas.

### **Sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, declaró la nulidad de los actos acusados, con fundamento en lo siguiente<sup>2</sup>:

Estudió el cargo de la aplicación retroactiva de las normas y precisó que la PILA tiene carácter de autoliquidación privada de la obligación a cargo de las personas naturales o jurídicas, por lo que debía tenerse en cuenta la fecha de su presentación, pues ese momento era el que determinaba el marco jurídico y legal aplicable para establecer la facultad fiscalizadora de la Administración<sup>3</sup>. Así mismo, sostuvo que, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, con la entrada en vigencia de una nueva regulación, los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se registrarán por la ley vigente al momento de su iniciación.

Destacó que las conductas de inexactitud y mora en el pago de aportes a seguridad social y parafiscales parten de la premisa de la existencia de una declaración, por ello es viable la firmeza de la liquidación privada. A partir de lo anterior procedió a verificar la fecha de presentación y pago de las planillas canceladas frente al actor en su calidad de dependiente, encontrando que por el año 2008 se efectuaron pagos desde el 10 de enero de 2008 hasta el 23 de febrero de 2009; frente a la vigencia 2009 se cancelaron aportes desde el 5 de febrero de 2009 hasta el 6 de enero de 2010; respecto del año 2010 los aportes se consignaron desde el 3 de febrero de 2010 hasta el 5 de enero de 2011; y sobre el año 2011 se registraron los pagos de aportes desde el 7 de marzo de 2011 al 5 de diciembre de 2011.

Adicionalmente a las planillas presentadas desde la sede administrativa, se observaban los reportes del Ministerio de la Protección Social y un detalle de

<sup>2</sup> Índice 2 de Samai. "EXPEDIENTE DIGITAL" "194\_ED\_CDFOLIO1\_SETENCIA201800291(.pdf)NroActua 2"

<sup>3</sup> Citó la sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, del 15 de marzo de 2002, exp. 12439, C.P. Juan Ángel Palacio.



períodos cotizados al Fondo de Pensiones Obligatorias Porvenir, de los cuales se corroboraba el pago de aportes al sistema de seguridad social por los períodos fiscalizados.

De conformidad con lo expuesto, la norma aplicable en este caso era la Ley 1151 de 2007, que en su artículo 156 ordenó la remisión al Libro V del Estatuto Tributario para el procedimiento de la liquidación oficial, por lo que se debía aplicar el artículo 714 *ibidem* que dispone que las declaraciones privadas de los contribuyentes adquieren firmeza si dentro de los 2 años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar o su presentación, la Administración no ha notificado el requerimiento.

Expuso que, si bien la Ley 1151 de 2007 no estableció un término dentro del cual la UGPP podría iniciar las actuaciones de fiscalización, como si lo hizo la Ley 1607 de 2012, ello no era óbice para desconocer la mencionada remisión al Estatuto Tributario y verificar la firmeza de las declaraciones. De manera que las autoliquidaciones presentadas por los períodos anteriores al 26 de diciembre de 2012, debían registrarse por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Estatuto Tributario, y desde el 26 de diciembre de 2012, aplicaba lo dispuesto en la Ley 1607.

Así las cosas, como las planillas correspondientes a los períodos fiscalizados de enero a diciembre de 2008 a 2011 fueron presentadas desde el 10 de enero de 2008 hasta el 5 de diciembre de 2011, el procedimiento aplicable para su fiscalización era el reglado en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y su remisión al Estatuto Tributario. Por ende, la UGPP no podía proponer ajuste alguno bajo el procedimiento de la Ley 1607 de 2012, por lo que se dio una aplicación retroactiva de esta última norma.

Adicionalmente, la competencia temporal de la UGPP para fiscalizar a la sociedad era de 2 años y no de manera indefinida. Por tanto, como el requerimiento para declarar y/o corregir del 30 de abril de 2014 se notificó el 21 de mayo del mismo año, las declaraciones privadas por los períodos en cuestión ya estaban en firme, razón por la cual eran inmodificables para la Administración.

No condenó en costas por no encontrarlas probadas en el proceso.

### **Recurso de apelación**

La demandada apeló la decisión de primera instancia por lo que pasa a exponerse<sup>4</sup>:

Afirmó que la remisión contenida en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 al Estatuto Tributario, no era directa y/o absoluta porque las etapas procesales estaban regladas en la citada ley, además la remisión estaba limitada a aspectos procedimentales, atendiendo la imposibilidad de aplicar normas del Estatuto que resultan abiertamente incompatibles con las contribuciones parafiscales. Adujo que su aplicación debía ser de carácter residual, es decir, para aquellos asuntos en los que el legislador no hubiere previsto una disposición especial y en lo que no contrariara la naturaleza del tributo determinado. En este sentido, para este caso no podía aplicarse el artículo 714 del Estatuto Tributario.

Señaló que la firmeza de las declaraciones tributarias no fue prevista por el legislador para las planillas de autoliquidación de aportes PILA, sumado a que la

<sup>4</sup> Índice 2 de Samai "193\_ED\_CDFOLIO1\_RECURSO2018291 (.pdf) NroActua 2"



Constitución, la doctrina y la jurisprudencia coincidían en que las acciones que involucraran el recaudo de sumas destinadas al reconocimiento de prestaciones eran imprescriptibles, por lo que no era viable aplicar figuras como la firmeza de las declaraciones a las PILA.

Precisó que el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 lo que hizo fue establecer como término de caducidad el de 5 años para iniciar las acciones de fiscalización por parte de la UGPP, lo que era muy diferente a promulgar una firmeza de las citadas declaraciones, dejando en evidencia que la función fiscalizadora a cargo de la DIAN y la UGPP era sustancialmente diferente.

Manifestó que la entidad adelantó el proceso de fiscalización en contra del actor respetando los preceptos constitucionales y legales que rigen las contribuciones parafiscales, en ese orden, no le asistía razón al Tribunal al afirmar que la UGPP vulneró las normas establecidas en el Estatuto Tributario, así como que no tuviera competencia temporal para realizar la fiscalización por los períodos discutidos, o que hubiere aplicado normas de manera retroactiva, pues de una revisión detallada al requerimiento para declarar y/o corregir podía evidenciarse la debida aplicación normativa, toda vez que antes de la expedición de la Ley 1607 de 2012 la potestad fiscalizadora de la entidad no tenía límite en el tiempo.

Puso de presente que, de conformidad con el artículo 1 del Decreto 169 de 2008, el proceso de determinación respecto de los aportes al Sistema de Seguridad Social no iniciaba con el requerimiento para declarar y/o corregir ni con la liquidación oficial, sino con el primer requerimiento de información enviado al aportante que, en este caso, fue el Nro.20127220095111 del 14 de febrero de 2012.

Reprochó que el Tribunal no analizó las características especiales de los actos expedidos por la UGPP, puesto que eran actos mixtos en los que se liquidaba la totalidad de los conductas descritas en el Decreto 3033 de 2013 y, por tanto, no podían compararse con los actos de la DIAN.

Indicó que el demandante incurrió en la conducta de mora, respecto de la cual no podía aplicarse la firmeza, en la medida que no se desprendía declaración alguna, por el contrario, ésta solo podía predicarse de la inexactitud comoquiera que sí existía un denuncia presentado por el aportante.

Por último, solicitó que en caso de mantenerse la decisión apelada, no se condenara en costas a la entidad, dado que la litis del proceso versaba sobre un tema de interés público.

### **Oposición a la apelación**

La parte demandante no se pronunció dentro de la oportunidad prevista en el numeral 4 del artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.

### **Ministerio Público**

El agente del Ministerio Público guardó silencio

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**



Le corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación presentado por la UGPP, contra la sentencia de primera instancia que anuló la Liquidación Oficial Nro. RDO 781 del 14 de julio de 2014 y la Resolución Nro. RDC 047 del 2 de febrero de 2015 y, a título de restablecimiento del derecho, declaró la firmeza de las declaraciones presentadas frente al actor por los períodos de enero a diciembre de los años 2008, 2009, 2010 y 2011.

Como cuestión previa se pone de presente que mediante auto del 20 de octubre de 2022<sup>5</sup>, se aceptó el impedimento manifestado por el consejero Milton Chaves García, al estar inmerso en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 141 del Código General del Proceso, razón por la cual se le separó del conocimiento del presente asunto.

En consecuencia, y al no contar con el quorum decisorio, mediante auto del 11 de noviembre de 2022<sup>6</sup> se ordenó sorteo de conjuez, y se nombró al doctor Luis Fernando Macías Gómez.

Continuando con el asunto objeto de estudio, se tiene que la entidad aduce que no era dable aplicar la firmeza de las declaraciones tributarias consagrada en el artículo 714 del Estatuto Tributario, por tratarse de una norma que regulaba asuntos sustancialmente distintos a las contribuciones parafiscales. De igual manera, sostuvo que, la Ley 1151 de 2007 no había previsto un límite en el tiempo para la potestad fiscalizadora de la entidad, y solo fue hasta la Ley 1607 de 2012 que el artículo 178 dispuso el término de caducidad de 5 años para ello, sin mencionar firmeza alguna de las planillas de autoliquidación. Sumado a que dicha figura no operaba para la conducta de mora, en la medida que no estaba sujeta a una declaración.

Para resolver, se debe precisar que esta Sala ya se pronunció sobre este asunto<sup>7</sup>, por lo que aplicará en lo pertinente, el criterio de decisión judicial adoptado sobre el particular. En dichas providencias se analizaron los fundamentos procedimentales para la determinación oficial de las contribuciones parafiscales administradas por la UGPP, en concreto, si el término de para la revisión de las autoliquidaciones previsto en el artículo 714 del Estatuto Tributario, era aplicable a los denuncios presentados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012.

Al efecto, se dijo que las leyes procesales que regulan las formas para reclamar derechos se encuentran cubiertas por el principio de irretroactividad de las normas generales, de manera que solo debe aplicarse hacia el futuro, pero los términos que hubieren comenzado a correr y las actuaciones y diligencias iniciadas, se deben regir por lo vigente al tiempo de su iniciación. Así fue como lo dispuso el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso en los siguientes términos:

*“ARTICULO 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.*

<sup>5</sup> Índice 26 de Samai.

<sup>6</sup> Índice 34 de Samai.

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencias del 24 de octubre de 2019, exp.23599, y del 30 de octubre de 2019, exp.23817, ambas con ponencia del consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez; del 30 de julio de 2020, exp.24179, C.P. Milton Chaves García; 1 de julio de 2021, exp.25176, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; 19 de agosto de 2021, exp.25086, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez; 15 de octubre de 2021, exp.23623, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto; 28 de octubre de 2021 y 10 de marzo de 2022, exps.25213 y 25199 C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



*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.”*

Por lo anterior, la Sala fijó su criterio en el sentido que *“aunque las actuaciones tendientes a la determinación oficial hubiesen iniciado bajo la Ley 1607 de 2012, el término de caducidad que debe observar la autoridad para iniciar el procedimiento de revisión de las autoliquidaciones de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, es el previsto en el artículo 714 del ET si la declaración, o la última corrección, se presentó con anterioridad al 26 de diciembre de 2012, fecha de entrada en vigor de la Ley 1607 de 2012, la cual dispuso un nuevo término que alcanza tanto a las situaciones de omisión de la afiliación, como a las de inexactitud en la autoliquidación o las infracciones que corresponda.”*<sup>8</sup>

En dichos precedentes también se tuvo en cuenta que, la Ley 1151 de 2007 en su artículo 156 dispuso, entre las funciones de la UGPP, la determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social. Además, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, dichos recursos parafiscales, tenían naturaleza tributaria y, por ende, estaban sujetos a los principios que aplican en esta materia. Al respecto cabe reiterar lo siguiente:

*“Acorde con la jurisprudencia constitucional los recursos parafiscales que fueron denominados en el artículo 150-12 de la Constitución Política «contribuciones parafiscales», tienen naturaleza tributaria y se encuentran sujetos a los principios que aplican a los tributos (Sentencia C-430 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez). Dentro de ese contexto aparece el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 que estableció dentro de las funciones de la UGPP la determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social. A tal efecto, es importante advertir que en el artículo referido no se previó el término dentro del cual la autoridad podría iniciar esas actuaciones, aunque en el penúltimo inciso se previó que «los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI».*

*En ese orden, resulta aplicable el artículo 703 del Estatuto Tributario, el cual, señala que el requerimiento especial es el acto previo al acto administrativo de liquidación oficial cuando existe un denuncia privado, y debe contener todos los puntos que la administración propone modificar con explicación de las razones en que se sustenta. Así mismo, la competencia de la UGPP hasta antes de la Ley 1607 de 2012 estaba sometida al artículo 714 del E.T., por ser una norma de carácter procedimental como lo reiteró recientemente esta Sala en sentencia del 01 de julio de 2021 (exp.25176, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez), a la que alcanza la disposición de remisión contenida en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Según el artículo 714 del ET la declaración tributaria queda en firme si dentro de los dos años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar no se ha notificado requerimiento y, si la declaración inicial se presentó en forma extemporánea, los dos años se contarán a partir de la fecha de la presentación de la misma. (Sentencia del 30 de julio de 2020 exp.24179, CP. Milton Chaves García, sentencia del 24 de octubre de 2019, exp.23599, C.P. Jorge Octavio Ramírez, reiterada en Sentencia del 30 de octubre del 2019, exp.23817, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez).”*<sup>9</sup>

Del anterior recuento, es claro el criterio de la Sala según el cual resulta aplicable a las planillas de autoliquidación de las contribuciones al Sistema de la Seguridad Social y Parafiscales el artículo 714 del Estatuto Tributario, siempre y cuando éstas

<sup>8</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 19 de agosto de 2021, exp.25086, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez

<sup>9</sup> Ibídem



hayan sido presentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012. Así, en virtud de la norma tributaria, la declaración quedaba en firme, para la época de los hechos, si dentro de los dos años siguientes a la fecha del vencimiento para declarar no se notificaba requerimiento, y si la declaración inicial se presentaba en forma extemporánea, esos 2 años computaban a partir de la fecha de presentación de la misma.

De conformidad con lo anterior y, tal como lo determinó el Tribunal, las planillas de autoliquidación de los aportes al Sistema de la Protección Social por los períodos comprendidos entre enero a diciembre de los años 2008, 2009, 2010 y 2011, estaban sujetos al término de firmeza previsto en el artículo 714 del Estatuto Tributario porque para las fechas en que se presentaron estaba vigente la Ley 1151 de 2007 que remitía a esa norma.

Se tiene entonces, que la Administración notificó el Requerimiento para Declarar y/o Corregir Nro. 374 del 30 de abril de 2014, el 21 de mayo del mismo año<sup>10</sup>, momento para el cual ya había operado la firmeza del último período fiscalizado, puesto que la última planilla, según el Tribunal, fue presentada el 5 de diciembre de 2011, información que no fue desvirtuada por la entidad.

Se observa que en el recurso de apelación la UGPP expuso que no era posible aplicar el fenómeno de la prescripción a la acción de cobro de los aportes, sin embargo, la Sala ha señalado que, si bien el derecho a la pensión y a reclamar la reliquidación de la misma no prescribe, *“esa imprescriptibilidad se predica de la pensión, no de las prestaciones periódicas o mesadas no reclamadas en los plazos legales”*<sup>11</sup>

Ahora, respecto del argumento según el cual no procedía aplicar la firmeza de las declaraciones por la conducta de mora porque respecto a estas no existía una declaración, la Sala ha manifestado<sup>12</sup>:

*“[...] el procedimiento de revisión contenido en el artículo 714 del Estatuto Tributario es compatible con el procedimiento de modificación oficial de las liquidaciones privadas de aportes parafiscales pues los dos están dirigidos a corregir los errores en que el contribuyente haya podido incurrir en su liquidación privada.*

*Para el caso de los aportes al Sistema de Protección Social dichos errores pueden constituirse en omisión de afiliaciones o del pago de los aportes respecto de un empleado o yerros en la determinación de los valores.*

*En ese sentido, la Sala debe aclarar que finalmente lo que se controvierte son las planillas PILA presentadas por la actora en los periodos objeto de discusión y las omisiones y ajustes por mora que propone la administración son respecto de pagos por distintos conceptos que integran la autoliquidación y no por omisión en la presentación de las planillas o porque estas no se hayan presentado en tiempo, de modo que el argumento de firmeza también es aplicable a estos casos”:*

Por otra parte, tampoco es procedente el argumento expuesto en la apelación de la UGPP, según el cual el primer requerimiento de información es el acto que dio inicio al proceso de fiscalización en contra del demandante, pues el artículo 714 del Estatuto Tributario, de forma expresa, dispone que con anterioridad a la expedición

<sup>10</sup> Cd antecedentes administrativos/Requerimiento para Declarar y-o Corregir/Guía de entrega Rqmta para declarar y-o corregir. Dicha fecha también fue reconocida por ambas partes y señalada en los actos administrativos.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 30 de septiembre de 2021, exp.25313, C.P. Milton Chaves García.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 3 de marzo de 2022, exp.25632, C.P. Milton Chaves García.



de la liquidación oficial se debe proferir el requerimiento especial, que en materia de contribuciones parafiscales corresponde al requerimiento para declarar y/o corregir<sup>13</sup>.

Así las cosas, no le asiste razón a la apelante. Sin embargo, la Sala modificará el ordinal primero de la sentencia apelada, con el fin de corregir la identificación de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración. En lo demás, se confirmará lo decidido por el Tribunal.

Finalmente, no habrá condena en costas en esta instancia, en razón a que en el proceso no se comprobó su causación como lo exige el artículo 365 del Código General del Proceso, norma aplicable por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En mérito de lo expuesto, el **Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

### FALLA

1. **Modificar** el ordinal primero de la sentencia del 11 de marzo de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, el cual quedará así:

*“PRIMERO: Se **DECLARA LA NULIDAD** de la Liquidación Oficial RDO 781 del 14 de julio de 2014 y la Resolución RDC 047 del 02 de febrero de 2015 que resolvió el recurso de reconsideración; por medio de las cuales se profirió liquidación por mora en los pagos al Sistema de Protección Social durante los periodos de enero a diciembre de los años 2008, 2009, 2010 y 2011 al señor VICTOR MAURICIO GARCÍA BARRIGA, de conformidad con la parte motiva de esta providencia”.*

2. **Confirmar** en lo demás la sentencia apelada.
3. Sin condena en costas en esta instancia.

**Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase** el expediente al tribunal de origen. **Cumplase.**

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

*(firmado electrónicamente)*

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Presidenta

*(firmado electrónicamente)*

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(firmado electrónicamente)*

**LUIS FERNANDO MACÍAS GÓMEZ**  
Conjuez

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 3 de marzo de 2022, exp.25539, C.P. Milton Chaves García.