



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

**CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá, D.C., treinta (30) de marzo de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**Radicación:** 25000-23-37-000-2019-00109-01 [27170]  
**Demandante:** LUIS ARTURO GELVIS RAMÍREZ  
**Demandado:** UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES  
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP

**Temas:** Contribuciones al sistema de la protección social periodo 2015.  
Notificación de la liquidación oficial. Dirección procesal

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada<sup>1</sup> contra la sentencia del 4 de agosto de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, que resolvió<sup>2</sup>:

**«PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la **Liquidación Oficial No. RDO-2018-03781 del 12 de octubre de 2018**, mediante la cual se liquidaron los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral a cargo del señor **Luis Arturo Gelvis Ramírez** por los periodos de enero a diciembre del año 2015.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho se **DECLARA** que el señor Luis Arturo Gelvis Ramírez no adeuda suma alguna por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral por los periodos de enero a diciembre de 2015.

**TERCERO: NEGAR** las demás pretensiones.

**CUARTO:** Por no haberse causado ni demostrado, no se condena en costas».

**ANTECEDENTES**

El 22 de enero de 2018, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UAE de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante, UGPP) expidió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir nro. RCD-2018-00036 contra el señor Luis Arturo Gelvis Ramírez, por omisión en la afiliación y pago de los aportes a los subsistemas de salud y pensiones por los periodos de enero a diciembre de 2015 y propuso sanción por omisión<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Índice 44 de SAMAI - Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

<sup>2</sup> Índice 41 de SAMAI - Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

<sup>3</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_C01\_03ANEXOS DE DEMANDA (.p df) NroActua 2». Págs. 2 a 12.



El 25 de abril de 2018, el aportante radicó la respuesta al mencionado acto y, el 12 de octubre de 2018, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP profirió la Liquidación Oficial nro. RDO-2018-03781, por la conducta, períodos y subsistemas objeto del requerimiento para declarar y/o corregir y, sancionó por omisión<sup>4</sup>. La notificación de ese acto se discute en el medio de control de la referencia.

El 19 de febrero de 2019 el apoderado del aportante presentó solicitud de revocatoria directa<sup>5</sup>, archivada mediante la Resolución nro. RDC 208 del 19 de mayo del mismo año, porque la entidad fue notificada de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la citada liquidación oficial<sup>6</sup>.

## DEMANDA

La parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), formuló las siguientes pretensiones<sup>7</sup>:

### **«PRETENSIONES PRINCIPALES:**

1. *Solicitamos a su señoría que mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada, declare la nulidad TOTAL de los siguientes actos administrativos:*

#### **• ACTOS DEMANDADOS Y SOBRE LOS QUE RECAE LA NULIDAD TOTAL:**

2. *Liquidación Oficial RDO-2018-03781 del doce (12) de octubre de dos mil dieciocho (2018), "Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial al señor **LUIS ARTURO GELVIS RAMÍREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. [...], por omisión en la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015 y se sanciona por no declarar por la conducta de omisión", determinando el valor por concepto de capital por la suma de **TREINTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS PESOS M/CTE (\$36.871.800)** y una Sanción por no declarar por la conducta de omisión por un valor de **SETENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$73.743.600)**.*

### **PRETENSIONES SUBSIDIARIAS:**

*De manera cordial y como pretensión subsidiaria solicito a su señoría, que, en caso de no conceder la pretensión principal de nulidad total de los actos administrativos mencionados, se realice un análisis detallado de cada uno de los cargos imputados en la presente demanda, y realice la reliquidación de la presunta deuda fijada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal de los siguientes actos, declarando la nulidad parcial y restablecimiento del derecho:*

#### **• ACTOS DEMANDADOS Y SOBRE LOS QUE RECAE LA NULIDAD**

3. *Liquidación Oficial RDO-2018-03781 del doce (12) de octubre de dos mil dieciocho (2018), "Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial al señor **LUIS ARTURO GELVIS RAMÍREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. [...], por omisión en la vinculación al Sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a*

<sup>4</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_C01\_03ANEXOS DE DEMANDA (.p df) NroActua 2». Págs. 14 a 20 y 22 a 45.

<sup>5</sup> Consideraciones de la Resolución nro. RDC 208 de 9 de mayo de 2019.

<sup>6</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_C01\_CD2\_FOLIO96(.zip) NroAc tua 2».

<sup>7</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_C01\_01DEMANDA(.pdf) NroActua 2». Pág. 4.



diciembre de 2015 y se sanciona por no declarar por la conducta de omisión”, determinando el valor por concepto de capital por la suma de **TREINTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS PESOS M/CTE (\$36.871.800)** y una Sanción por no declarar por la conducta de omisión por un valor de **SETENTA Y TRES MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SEISCIENTOS PESOS M/CTE (\$73.743.600)**.

• **SOBRE EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:**

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad total o parcial de los anteriores actos administrativos, solicito que se restablezca el derecho de la demandante en la siguiente forma:

**Por concepto de daño emergente:**

1. Que se realice la devolución de los pagos realizados por el señor LUIS ARTURO GELVIS RAMÍREZ, por omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015, sumas que deberán ser indexadas y con intereses, de acuerdo con su demostración.
2. Reconocimiento del pago de los gastos incurridos en la defensa jurídica ejercida durante el proceso administrativo.
3. Reconocimiento del pago de los gastos incurridos por concepto de un auxiliar administrativo por el perito que se designe en el transcurso del desarrollo del proceso judicial que da inicio con la radicación de la presente demanda.

• **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».

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes<sup>8</sup>:

- Artículos 23, 29 y 338 de la Constitución Política
- Artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo
- Artículo 564 del Estatuto Tributario
- Artículo 59 de la Ley 4ª de 1913
- Artículos 15 y 157 de la Ley 100 de 1993
- Artículo 3 de la Ley 797 de 2003
- Artículo 30 de la Ley 1393 de 2010
- Artículos 5, 7 y 13 de la Ley 1437 de 2011
- Artículos 2 y 65 de la Ley 1562 de 2012
- Artículo 50 de la Ley 1739 de 2014
- Artículos 19 y 21 del Decreto 575 de 2013
- Artículos 311 y 313 de la Ley 1819 de 2016

Como concepto de la violación expuso<sup>9</sup>:

***Nullum tributum sine lege***

<sup>8</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_C01\_01DEMANDA(.pdf) NroActu a 2». Las normas violadas y los cargos de nulidad. Págs. 12 a 21.

<sup>9</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED\_C01\_01DEMANDA(.pdf) NroActu a 2». Págs. 21 a 41.



El legislador no estableció la base gravable para realizar los aportes al sistema de la protección social respecto de las personas rentistas de capital o trabajadores por cuenta propia sin contrato de prestación de servicios, razón por la cual, la UGPP no puede suplir tal vacío normativo haciendo interpretaciones inaplicables y juicios apresurados con la finalidad de recaudar los aportes.

El artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 dispone la forma en la que se deben realizar los aportes al sistema general de seguridad social por parte de los trabajadores independientes, con la finalidad de dar claridad y otorgar competencias de fiscalización a la UGPP, desde que empezó a regir, es decir, desde el 9 de junio de 2015, por lo que respecto de los periodos anteriores a dicha fecha no existía la obligación de realizar aportes.

### **Indebida notificación. Violación del derecho al debido proceso y defensa**

La UGPP notificó la liquidación oficial en forma indebida comoquiera que la envió a la dirección reportada en el RUT, obviando la de carácter procesal informada por el aportante con la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, desconociendo lo previsto en el artículo 564 del ET y vulnerando el derecho al debido proceso y defensa, por cuanto no pudo responder los actos expedidos en el proceso de determinación.

Esa indebida notificación conduce a la nulidad de la actuación demandada y a la pérdida de la potestad procesal de la entidad (art. 50 de la Ley 1739 de 2014).

### **Indebida valoración de la prueba. Falsa motivación de la liquidación oficial**

Pese a que se aportaron documentos relevantes para soportar sus costos y gastos, cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 771 del ET y concordantes, la UGPP no valoró las pruebas allegadas, lo que generó la falsa motivación del acto administrativo, pues es necesario que se indique la razón por la cual no se tienen en cuenta.

### **Inexistencia de omisión. Afiliación al Sistema de Salud**

La UGPP incurrió en error al momento de emitir los actos administrativos demandados, al no tener presente la aplicación del artículo 2.1.3.16 del Decreto 780 de 2016, que dispone la inexistencia de deudas por concepto de aportes al sistema de salud, así como el cobro de intereses cuando el independiente se encuentre en mora de aportes y por ende suspendida su afiliación, lo que implica que no se generan pagos de prestaciones asistenciales y económicas frente al aludido sistema, de modo que no estaba obligado a cotizar por los periodos discutidos en dicha calidad.

Agregó que es improcedente aplicar la sanción por omisión, porque de acuerdo con el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, para imponerla es necesario que sucedan concurrentemente dos conductas, la no afiliación al subsistema y el no pago de los respectivos aportes, lo que no ocurrió, porque se encuentra afiliado al sistema de seguridad social desde el mes de agosto de 2008.



## **La metodología utilizada para determinar el IBC para trabajadores independientes es inconstitucional por no tener soporte legal**

El acto acusado es contrario a la Constitución Política, a las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003 y a los Decretos 806 de 1998, 510 de 2003 y 1703 de 2002, toda vez que el Congreso está obligado a definir todos los elementos del tributo de forma clara e inequívoca, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable, tarifa, sistema y el método, actuación que la UGPP no puede asumir.

En el *sub examine* no se tiene un método claro para establecer el monto del aporte al sistema de salud, pensión, riesgos laborales y caja de compensación familiar.

En caso contrario se debe indicar la norma legal establecida por el Congreso, en la que se exprese que el método para fijar el monto del aporte al sistema de seguridad social y parafiscales para independientes se obtiene de dividir el monto total del ingreso registrado en la declaración de renta por los meses del año y multiplicarlo por la tarifa de salud, pensión, riesgos laborales y caja de compensación familiar.

## **No existen presunciones legales relativas a que los ingresos anuales se causan en todos los meses del año**

La administración determinó a través de presunciones que el rentista de capital recibió ingresos mensuales sin sustento técnico ni jurídico, con el fin de generar un aporte obligatorio en todos los meses de la vigencia de 2014, desconociendo la primacía de la realidad y omitiendo incluir los valores dentro del mes que efectivamente se percibió.

## **La UGPP debe tener en cuenta las deducciones de la declaración de renta**

La entidad se extralimitó en sus funciones al obviar las deducciones contenidas en la declaración de renta del año 2014, además carece de competencia para establecer el nexo de causalidad de que trata el artículo 107 del ET, «*el cual será otorgado solo hasta el año 2015 por medio de la Ley 1753 de 2015, por lo tanto no se puede aplicar al 2014, por irretroactividad de la ley*».

Agregó que la UGPP para efectos de realizar la presunta liquidación de los aportes al sistema de la protección social, debe tener en cuenta el 40% de la renta líquida gravable del aportante.

## **Desconocimiento del artículo 82 del ET**

En la liquidación oficial solo se tomó el ingreso bruto sin realizar deducciones, desconociendo el costo estimado y presunto (art. 82 del ET).

## **Medida cautelar**

Solicitó la suspensión provisional del acto demandado por violación del debido proceso<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Mediante auto del 13 de junio de 2019 el tribunal negó la medida cautelar. Fls. 27 a 29 del cuaderno de suspensión provisional.



## OPOSICIÓN

La UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente<sup>11</sup>:

La entidad es competente para fiscalizar la afiliación y pago de los aportes al sistema de seguridad social para el periodo de 2015, como quiera que de acuerdo con los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007, 1 (lit. b.) del Decreto 169 de 2008, 178, 179 y 180 de la Ley 1607 de 2012 y, el Decreto 575 de 2013, la entidad está facultada para adelantar las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al sistema de la protección social.

Los trabajadores independientes deben cotizar sobre los ingresos que declaren ante la entidad que se encuentren afiliados, los cuales deben guardar correspondencia con los percibidos y en ningún caso la base de cotización puede ser inferior a un (1) SMMLV (Ley 797 de 2003).

El requerimiento para declarar y/o corregir y la liquidación oficial se notificaron por correo en la dirección informada en el RUT del aportante, esto es, en la «*CALLE 2 A ESTE No. 8-05, del Municipio de Facatativá – Cundinamarca*». En términos generales, la entidad siguió las reglas previstas en los artículos 563, 564, 565 y 568 del ET<sup>12</sup>, por lo que no vulneró el derecho al debido proceso, tanto es así, que se respondió el acto preparatorio.

Es deber de los aportantes informar a la Administración los cambios de dirección por los medios que la ley otorga (art. 658-3 del ET), en esos términos, si el señor Luis Arturo Gelvis Ramírez cambió de domicilio debió ponerlo en conocimiento dentro del mes siguiente, y no endilgarle a la entidad la obligación de ubicarlo.

De otra parte, los actos acusados están motivados, porque se soportan en dos documentos, a saber: (i) el escrito de la liquidación oficial, que contiene las consideraciones, el marco legal, los antecedentes y fundamentos del requerimiento, los análisis del material probatorio y conclusiones, y (ii) el archivo Excel adjunto en el que se detallan los valores y los ajustes determinados por la entidad.

Revisado el material probatorio (relación de ingresos y costos año 2015, facturas de ventas y de compras, contabilidad, etc.), se tiene que el aportante no entregó nuevos elementos que den lugar a la aceptación de los costos, y los que se asocian a las deducciones rechazadas no tienen la capacidad suficiente para cambiar esa decisión, pues carecen de relación de causalidad con la actividad desarrollada.

Los rentistas de capital están obligados a afiliarse y pagar los aportes al sistema de seguridad social en el régimen contributivo, teniendo en cuenta para el efecto, que cuenten con capacidad de pago, lo que genera que pueden ser objeto de fiscalización por parte de la UGPP, ante el incumplimiento de sus deberes con el sistema.

<sup>11</sup> Índice 2 de SAMAI. Archivo: «*ED\_C01\_10CONTESTACION DE LA DE MANDA(.pdf) NroActua 2*».

<sup>12</sup> En su orden se refieren a: dirección para notificaciones, dirección procesal, formas de notificación de las actuaciones de la administración de impuestos y notificaciones devueltas por correo.



Respecto del IBC, debe tenerse en consideración que para los periodos de enero a junio de 2015, aplica el artículo 6 de la Ley 797 de 2003 (que modificó el artículo 19 de la Ley 100 de 1993), según el cual, los trabajadores independientes que no están vinculados mediante contratos de trabajo o de prestación de servicios, o como servidores públicos, cotizan sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los efectivamente percibidos, entendiéndose esta última expresión como lo que recibe el afiliado para su beneficio personal, a los que se les puede deducir los costos asociados a la actividad económica según los criterios de causalidad, necesidad y proporcionalidad (art. 1 del Decreto 510 de 2003).

Mientras que, para los periodos de julio a diciembre de 2015, la base se calcula a partir del 40% del ingreso reportado y la mensualización de la diferencia del ingreso bruto menos los costos aceptados (art. 135 de la Ley 1753 de 2015).

En cualquier caso, en los periodos en los que los ingresos del aportante superaron el tope máximo de 25 SMMLV, el IBC correspondió a dicho límite.

Según el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, se presumen con capacidad de pago y, en consecuencia, deben afiliarse y cotizar al sistema de seguridad social, las personas naturales declarantes de renta, IVA e ICA, por lo que la información registrada sirve de soporte para exigir el cumplimiento de la obligación.

La base gravable de las contribuciones debe corresponder con la totalidad de los ingresos percibidos, en el caso particular, los que el aportante registró en la declaración de renta del año 2015, que como lo dispone el artículo 746 del ET, goza de presunción de veracidad.

En el presente caso, no aplica el artículo 82 del ET (determinación de costos estimados y presuntos), pues las acciones de fiscalización de la entidad están ceñidas a las normas especiales que las regulan.

## TRÁMITE PROCESAL EN PRIMERA INSTANCIA

Mediante auto del 28 de agosto de 2020, el tribunal decidió: (i) negar el decreto de la prueba pericial solicitada por el demandante, (ii) prescindir de las audiencias inicial y de pruebas y (iii) correr traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar alegatos de conclusión y concepto, respectivamente<sup>13</sup>.

## SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, en la sentencia apelada: (i) anuló los actos administrativos demandados, (ii) a título de restablecimiento del derecho declaró que el demandante no adeuda suma alguna por concepto de aportes al sistema de seguridad social integral por los periodos de enero

<sup>13</sup> Índice 20 de SAMAI – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.



a diciembre de 2015, (iii) negó las demás pretensiones de la demanda y (iv) no condenó en costas, con fundamento en lo siguiente<sup>14</sup>:

Según las normas especiales que regulan el procedimiento de determinación de las contribuciones cuya administración está a cargo de la UGPP, y las del Estatuto Tributario a las que remiten las primeras en los aspectos no regulados, la entidad dispone del plazo de seis (6) meses para notificar la liquidación oficial contado desde el vencimiento del término para responder el requerimiento para declarar y/o corregir, el desconocimiento de dicho lapso, implica la pérdida de competencia temporal para expedir el acto definitivo.

De otra parte, en cuanto a la notificación de los actos administrativos expedidos por la UGPP, el artículo 565 del ET prevé que la notificación por correo de las actuaciones se practica mediante la entrega del documento en la última dirección informada en el RUT. A su turno, el artículo 564 *ibidem*, dispone que cuando el contribuyente señale una dirección para que se notifiquen los actos, la Administración deberá hacerlo a dicha dirección procesal, que es de carácter prevalente. Normas que se aplican en virtud de la remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

En el caso particular, la entidad envió por correo el requerimiento para declarar y/o corregir a la dirección informada en el RUT por el aportante, esto es, la «CL 2 A ESTE # 8-05» de Facatativá, aspecto no debatido. El demandante respondió el acto oponiéndose a las determinaciones propuestas y al pie de la firma indicó como dirección la «Calle 4 # 4 – 21», en Facatativá, Cundinamarca.

No obstante, de conformidad con el oficio remisorio, la entidad demandada notificó la liquidación oficial en la «CL 2 A ESTE # 8 – 05» en Facatativá, Cundinamarca, que corresponde a la dirección registrada en el RUT, y no a la señalada en la respuesta al acto preparatorio. En el expediente aparece que el acto definitivo quedó ejecutoriado el 20 de diciembre de 2018, de lo que se deduce que contra el mismo no se interpuso el recurso de reconsideración.

En ese contexto, conforme con el artículo 564 del ET, la UGPP estaba obligada a notificar el acto a la dirección procesal indicada por el contribuyente en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, pues esta tiene preferencia sobre cualquier otro mecanismo de notificación. Además, no se aportó la constancia de la entrega de la liquidación oficial a la dirección del RUT expedida por la empresa de correos.

Por otra parte, está probado que el 19 de febrero de 2019, el aportante presentó solicitud de revocatoria directa, que no se decidió por haberse notificado el auto admisorio de la demanda de la referencia, por lo tanto, dicha fecha se tiene como la de notificación del acto de liquidación por conducta concluyente.

Por consiguiente, como el término para responder el requerimiento para declarar y/o corregir vencía el 23 de junio de 2018, el plazo de seis (6) meses para notificar la liquidación oficial fenecía el 23 de diciembre del mismo año, y como el acto definitivo se entiende notificado por conducta concluyente el 19 de febrero de 2019, se tiene que la actuación no es oportuna, configurándose así la pérdida de competencia

<sup>14</sup> Índice 41 de SAMAI – Tribunal Administrativo de Cundinamarca.



temporal de la UGPP, que conduce a la nulidad de la actuación de conformidad con el numeral 3 del artículo 730 del ET.

Por otra parte, se negaron las pretensiones del reconocimiento de perjuicios por concepto de daño emergente, por no encontrarse probados.

Finalmente, no hay lugar a la condena en costas por no estar probadas.

## RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandada** apeló la decisión del tribunal en los siguientes términos<sup>15</sup>:

Contrario a lo señalado en la sentencia de primera instancia, la entidad no vulneró el derecho al debido proceso y de defensa del demandante, en razón a que notificó la liquidación oficial a la dirección registrada en el RUT, teniendo en cuenta los artículos 563, 564, 565 y 568 del ET.

Por regla general los actos administrativos se deben notificar a la dirección informada en el RUT, a menos que el contribuyente exprese otra, caso en el cual, dicha actuación se debe realizar en esta.

Los contribuyentes tienen el deber de informar los cambios de dirección por los medios que la ley otorga, aclarando que en el presente asunto el señor Luis Arturo Gelvis Ramírez no informó una nueva dirección, «y no era procedente que la administración lo dedujera de los documentos presentados por el aportante»<sup>16</sup>, además, el cambio de domicilio debe informarse dentro del mes siguiente, sin que sea dable que la entidad asuma la obligación de ubicar al interesado.

## TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación de la parte demandada se admitió mediante auto del 15 de noviembre de 2022<sup>17</sup> y la contraparte no se pronunció. Al no ser necesaria la práctica de pruebas en segunda instancia no se corrió traslado para alegar (nums. 4 y 5, art. 247 del CPACA)<sup>18</sup>. El Ministerio Público no emitió concepto.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide sobre la legalidad de la liquidación oficial proferida por la UGPP contra el señor Luis Arturo Gelvis Ramírez, por omisión en la afiliación y pagos de los aportes a los subsistemas de salud y pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015 y sancionó por omisión.

En los términos del recurso de apelación formulado por la parte demandada, la Sala debe establecer si la liquidación oficial se notificó en debida forma.

<sup>15</sup> Índice 44 de SAMAI - Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

<sup>16</sup> Página 4 del recurso de apelación de la UGPP.

<sup>17</sup> Índice 4 de SAMAI.

<sup>18</sup> Modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021.



## Notificación de los actos administrativos expedidos por la UGPP

En cuanto a la forma de notificación de las actuaciones adelantadas por la UGPP, se advierte que las normas aplicables son las del Estatuto Tributario por la remisión del inciso sexto (penúltimo) del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

En ese contexto, el artículo 565 del ET prevé que los actos administrativos deben notificarse de manera electrónica, personalmente o a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada autorizada. Según el párrafo primero de la citada norma, la notificación se practica con la entrega de una copia del acto administrativo en la última dirección informada por el contribuyente en el Registro Único Tributario (RUT).

Por su parte, el artículo 564 del ET, dispone que si durante el proceso de determinación y discusión, el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante señala expresamente una dirección para que se le notifiquen los actos, la administración deberá hacerlo a dicha dirección.

Así las cosas, la norma establece que, si durante el proceso de determinación el contribuyente informa de manera expresa una dirección procesal distinta a la establecida en el RUT esta debe prevalecer para la notificación de las actuaciones administrativas.

En este sentido, es criterio de la Sala que *«el artículo 564 del E.T. permite que el sujeto pasivo del tributo suministre de forma expresa una dirección para que se surtan las notificaciones de los actos proferidos en determinado procedimiento administrativo, denominada por la ley como dirección procesal, que tiene preferencia sobre cualquier otra dirección de notificación. Por eso, la dirección que haya registrado el contribuyente en el RUT o en su actualización y la indicada por el apoderado, si lo hubiere, debe “ceder” en favor de la dirección procesal si se indica esa dirección en la actuación administrativa correspondiente. Por esa razón una lectura armónica del artículo 564 del E.T., en concordancia con lo dispuesto en el artículo 565 ibídem –con la modificación introducida en por el artículo 45 de la Ley 1111 de 2006-, permite concluir que no es potestativo para la administración notificar el contenido de sus actos a una dirección diferente a la informada como dirección procesal [...]»*<sup>19</sup> [se destaca].

En el caso concreto está probado lo siguiente:

- El 22 de enero de 2018, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP expidió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir nro. RCD-2018-00036. Acto que conforme a la guía nro. RN906441629CO de la empresa de mensajería Servicios Postales Nacionales S.A. 472 fue notificado a la dirección «CL 2 A ESTE 8 05» en Facatativá, Cundinamarca<sup>20</sup>.
- El 25 de abril de 2018, el aportante respondió el requerimiento para declarar y/o corregir. Al pie de su firma informó como dirección la siguiente: «Calle 4 # 4-21 Facatativá - Cundinamarca».

<sup>19</sup> Sentencia del 30 de abril de 2014, exp. 19553, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez. Reiterada en sentencias del 12 de noviembre de 2015, exp. 20259 y del 5 de febrero de 2019, exp. 22636, C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez y, del 31 de marzo de 2022, exp. 24693, C.P. Milton Chaves García.

<sup>20</sup> Cd. antecedentes administrativos.



- El 12 de octubre de 2018, la UGPP profirió la Liquidación Oficial nro. RDO-2018-03781 que, de acuerdo con el oficio remisario del 16 de octubre siguiente, se envió para notificación a la dirección «CL 2 A ESTE 8 05» en Facatativá, Cundinamarca.
- El 19 de febrero de 2019, el apoderado del aportante radicó solicitud de revocatoria directa del acto de liquidación.
- Mediante la Resolución nro. RDC 208 del 9 de mayo de 2019, la UGPP archivó el trámite de la solicitud de revocatoria directa, porque se admitió la demanda de nulidad y restablecimiento contra la liquidación oficial (proceso judicial de la referencia).

De acuerdo con los anteriores hechos está probado que con ocasión de la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, el aportante informó de manera expresa la dirección procesal para su notificación, pese a lo cual, la UGPP notificó la liquidación oficial en la dirección registrada en el RUT.

Así las cosas, es claro que la notificación de la liquidación oficial al señor Luis Arturo Gelvis Ramírez se hizo de manera irregular, pues de acuerdo con el artículo 564 del ET, prevalece la dirección procesal informada por el aportante en el curso de la actuación administrativa, en este caso, en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, sobre aquella registrada en el RUT, de modo que, al estar probado que la Administración no tuvo en cuenta la dirección procesal para efectos de notificar el acto de liquidación, es clara la violación al artículo 29 de la Constitución Política.

La Sala no comparte el argumento de la entidad apelante, en relación con que el aportante tenía que informar el cambio de domicilio dentro del mes siguiente, pues dicho planteamiento desconoce que la dirección informada en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir ostenta la naturaleza de procesal, que no se puede confundir con el cambio –actualización- de la dirección registrada en el RUT.

Tampoco le asiste razón a la UGPP al indicar que «y no era procedente que la administración lo dedujera de los documentos presentados por el aportante», pues el artículo 564 del ET se refiere a la posibilidad que tiene el administrado de indicar expresamente una dirección para efectos de que allí se realice la notificación de los actos administrativos, la que como antes se expuso, corresponde a la dirección procesal que prima sobre la reportada en el RUT.

En relación con la solicitud de devolución, que no fue decidida por el *a quo*, es del caso ordenarle a la UGPP que proceda a la misma, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016, previa verificación de los pagos realizados por la sociedad aportante por el subsistema y periodos fiscalizados.

En consecuencia, se concuerda con el tribunal en que procede la nulidad del acto administrativo demandado al encontrar probada la indebida notificación del mismo (ordinal primero), sin embargo, conforme a lo analizado en esta providencia, procede la orden de devolución de los pagos realizados por el aportante por los subsistemas y periodo fiscalizado, siendo del caso modificar el ordinal segundo de la sentencia



apelada para impartir dicha orden. En lo demás, se confirmará lo decidido por el a quo.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas (agencias en derecho y gastos del proceso) en esta instancia, comoquiera que no se encuentran probadas en el proceso.

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

### FALLA

1. **MODIFICAR** el ordinal segundo de la sentencia del 4 de agosto de 2022, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, el cual queda así:

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho se **DECLARA** que el señor Luis Arturo Gelvis Ramírez no adeuda suma alguna por concepto de aportes a los subsistemas de salud y pensiones y, de sanción por omisión, por los periodos de enero a diciembre de 2015. Se **ORDENA** a la UGPP que siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 311 de la Ley 1819 de 2016, previa verificación de los pagos realizados por el aportante por el subsistema y periodos fiscalizados, proceda a la devolución a que haya lugar.

2. En lo demás, **CONFIRMAR** la sentencia apelada.

3. Sin condena en costas en esta instancia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)

**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**  
Presidenta

(Firmado electrónicamente)

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

(Firmado electrónicamente)

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
Aclara el voto

(Firmado electrónicamente)

**WILSON RAMOS GIRÓN**