



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D. C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**MAGISTRADA PONENTE:** Doctora **AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

EXPEDIENTE:	<b>25000-23-37-000-2016-02000-00</b>
DEMANDANTE:	<b>COLOMBIANA DE TEMPORALES SOCIEDAD ANÓNIMA – COLTEMPORA S.A.</b>
DEMANDADO:	<b>UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES -UGPP-</b>
MEDIO DE CONTROL:	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
TEMA:	<b>OMISIÓN EN LA AFILIACIÓN Y PAGO, NO PAGO E INEXACTITUD EN LAS AUTO LIQUIDACIONES Y PAGO DE LOS APORTES AL SISTEMA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, por los periodos de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a agosto de 2012</b>

**S E N T E N C I A**

Agotadas las etapas previas, procede la Sala a clausurar la primera instancia, en el referido Medio de Control de nulidad y restablecimiento del derecho.

**I. SÍNTESIS DE LA DEMANDA**

La demandante en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presenta como pretensiones las siguientes:

1. Que se declare la nulidad de: (i) la Liquidación Oficial No. RDO 334 del 28 de marzo de 2015 por medio de la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP profirió liquidación oficial por omisión en la afiliación y pago, no pago e inexactitud en las auto liquidaciones y pago de los aportes al sistema de la protección social, por los periodos de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a agosto de 2012, y (ii) la Resolución No. RDC 303 del 15 de junio de 2016 por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración.
2. A título de restablecimiento del derecho, declarar la firmeza de las autoliquidaciones por los periodos de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a agosto de 2012.

Como **normas violadas** considera vulnerados los artículos 4, 13, 29, 95, numeral 9, 122, 209, 338, y 363 de la Constitución Política, 40 y 43 de la Ley 153 de 1887, 705 y 714 del Estatuto Tributario, 156 de la Ley 1151 de 2007, 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo, 71 de la Ley 50 de 1990 y la Ley 1607 de 2012.

Como **concepto de violación** la parte actora expone, en síntesis, lo siguiente:

1. Firmeza de las Liquidaciones Privadas: Advierte que es evidente que, al momento de expedirse el Requerimiento Especial, las liquidaciones estaban en firme; a su vez, afirma que la Unidad desconoció que desde 1989 se ordenó la compilación de todas las normas jurídicas, a través, del Estatuto Tributario como un contenido orgánico, en el que el Gobierno plasmó las disposiciones vigentes sobre la materia, con un sentido integral y distributivo en materias, de modo que ubicó el artículo 714 y el 705 en el mismo libro y título del artículo 588, como normas integradoras de las potestades de ambas partes de la relación jurídico tributarias, enmarcadas dentro de una normativa procesal y no sustancial o sancionatoria.

Agrega que la UGPP reduce el aspecto de la firmeza como delimitación temporal de las facultades de la administración a aspectos meramente formales como el título de un acto administrativo, previo o definitivo, por lo tanto, explica que la demandada olvidó el criterio interpretativo fundamental que rige el sistema tributario, esto es, la interpretación finalista de la disposición, enmarcada en un principio de justicia y de reserva de ley.

Sostiene que de conformidad con los artículos 40 y 43 de la Ley 153 de 1887, cumplió con el deber de declarar y explica que a la fecha de expedición del Requerimiento para Declarar y/o corregir del 14 de octubre de 2014, las declaraciones de 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 ya estaban en firme.

Luego, realiza una revisión de firmeza de cada uno de los periodos 2008 a 2012; así mismo, alude que a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, en relación con las liquidaciones que se presenten a partir de la fecha de entrada en vigencia (diciembre 26 de 2012), los términos de firmeza correrán con las modificaciones introducidas por el legislador en esa fecha.

Arguye que la UGPP otorga un efecto retroactivo a la disposición consagrada en la Ley 1607 de 2012; pues esa ley se sancionó en diciembre 26 de 2012, lo cual significa que a 28 de septiembre de 2012 no existía disposición alguna que le permitiera correr 5 años para atrás, cuando para esa fecha la facultad era de tan solo dos años. De esta manera, que la demandada violó abiertamente el artículo 29 de la Carta Política y el artículo 338 de la misma disposición al aceptar que una norma tributaria tiene efectos retroactivos.

Ahora, en relación con el tratamiento de los periodos 2011 y 2012, dice que esta debe ceñirse a lo ordenado en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, toda vez que, cuando se presentaron las liquidaciones de aportes de estos dos periodos, el término de firmeza era de dos años que se interrumpía con la notificación del Requerimiento para Declarar y/o Corregir, no del Requerimiento de información en virtud de los artículos 705 y 714 del Estatuto Tributario.

2. Las glosas de la administración tributaria: Expone que los conceptos de inexactitud han variado a lo largo de la actuación administrativa, sin tener en cuenta que, en más del 80% de los casos, se determinó el IBC sin tener en cuenta que el trabajador no laboró todo el mes. Y en lo relativo a la mora, menciona que son las mismas inexactitudes, toda vez que la mayor causal de mora es no haber incluido en el IBC la totalidad de los factores que lo conforman, lo cual es un aspecto de

inexactitud y no de mora, y se justifica en que la UGPP no tuvo en cuenta la totalidad de días trabajados por cada trabajador.

Menciona que la UGPP requiere aportes sobre valores pagados que no son constitutivos de salario, por lo que, sin prueba alguna, y con falta de motivación toma como salariales pagos por bonificaciones y auxilios que no tienen tal condición; además, toma por ciertos, cuando no lo es, el exceso del 40% de los auxilios no constitutivos de renta, error constante en todas las glosas que en las que se indica que se excede ese valor.

En lo que tiene que ver con las vacaciones compensadas, menciona que se alude a un tributo, en el que no hay forma de tomar como descanso remunerado lo que tiene la calidad de indemnización.

## II. SÍNTESIS DE LA CONTESTACIÓN

La parte demandada contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones de esta, de la siguiente manera:

Indicó que, respecto a la *"firmeza de las declaraciones"* que los actos acusados fueron expedidos con base en las facultades legales establecidas en el numeral 10º del artículo 21 del Decreto 575 de 2013 y demás disposiciones que regulan las competencias de la UGPP, así como el procedimiento para la expedición de la Liquidación Oficial, conforme a la Ley 1151 de 2007, artículo 156; Decreto Ley 169 de 2008, artículo 1 literal b), Ley 1607 de 2012, artículos 178 y 180 del Estatuto Tributario, libro V, títulos I, IV, V y VI.

Manifiesta que no es preciso señalar que las conductas sobre las que se realizan los juicios de reproche son previas a las normas en que se fundamentan los actos administrativos, toda vez que, la investigación adelantada en el proceso de fiscalización se surtió respecto de los periodos de septiembre a diciembre de 2008 y enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a agosto de 2012, que en todo caso son posteriores a la normativa del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y artículo 1º literal b) del Decreto Ley 169 de 2008, articuladas con el Decreto 575 de 2013 y la Ley 1607 de 2012.

Sostiene que la UGPP no vulneró el derecho al debido proceso, y para ello, determina el alcance de las competencias de la entidad trayendo a colación el literal b) del artículo 1 del Decreto 169 de 2008 y el decreto 5021 de 2009, que establecen las competencias y funciones de la UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

Aclara que la Unidad no brindó un efecto retroactivo a la Ley 1607 de 2012, pues para la expedición de los actos articuló todas las normas que han modificado las competencia y funciones de la UGPP. Cita el artículo 178 de la norma en mención y explica que Coltempora no tenía una situación jurídica consolidada en la medida en que antes de la promulgación de esta Ley, no existía una norma especial que consagrara el termino de caducidad de las acciones de fiscalización.

Ahora, en cuanto a la afirmación de que operó la firmeza de las autoliquidaciones presentadas y que, por ende, debía aplicarse lo dispuesto en el artículo 714 del

Estatuto Tributario, reitera que el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 consagra el termino de caducidad de las acciones de fiscalización de 5 años.

Explica que no es aplicable lo previsto en el artículo 714 del E. T., ya que el legislador estableció un término distinto, a través de una norma especial, la cual se aplicó de manera preferente; así, aceptar el planteamiento del demandante conlleva al absurdo en razón a que no tendría sentido que el legislador, en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, consagre el término de caducidad de las acciones de fiscalización de esta Unidad de cinco años, sobre declaraciones que en aplicación del artículo 714 del E. T adquieren firmeza a los dos años.

Añade que en el caso en concreto la UGPP inició las acciones de determinación de las obligaciones a cargo de la sociedad Coltempora S.A., con el Requerimiento de Información No. 20126201271221 del 28 de septiembre de 2012, notificado el 4 de octubre de esa anualidad, es decir, dentro del término de los cinco años siguientes a la fecha en que el aportante declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos u omitió declarar y pagar los aportes correspondientes.

Agrega que, de acuerdo con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 las normas de procedimiento prevalecen sobre las anteriores, y se aplican de manera inmediata, salvo, en lo referente a los términos que hubiesen empezado a correr, los cuales continúan rigiéndose por la ley antigua, situación que no opera en este caso, porque para el momento de entrar en vigencia la norma, no estaba corriendo ningún término para el aportante, debido a que el Requerimiento para Declarar y/o Corregir y la Liquidación Oficial se expidieron cuando ya estaba en vigencia Ley 1607 de 2012, y la Unidad aplicó en su integridad el procedimiento allí establecido.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con las *“glosas de la administración tributaria”* realiza un análisis normativo y jurisprudencial respecto a lo que constituye o no salario, y argumenta que se entiende que los extremos de las relaciones laborales se encuentran vinculados a los principios constitucionales y a los derechos fundamentales del trabajador, porque aquellos no son enteramente libres para acordar las cláusulas de exclusión salarial previstas en el artículo 128 del ST.

Menciona que, según el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, tiene aplicación para el Sistema General de Seguridad Social cuando en una relación laboral el empleador y el trabajador han pactado otros ingresos distintos a los que constituyen salario y que estos superar el 40% del total de la remuneración, aclarando que estos deben respetar su naturaleza de no salarial para que la excepción del 40% sea válida.

Expone que: (i) en el Requerimiento para Declarar y/o Corregir se le informaron al aportante los conceptos salariales y no salariales sobre los cuales la UGPP realiza el cálculo de los ajustes, (ii) en la Liquidación Oficial se mantienen los conceptos *“Auxilios no prestacionales y bonificación”* con naturaleza salarial, y (iii) en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración se indicó que *“en esta instancia no indica porque los conceptos de auxilios no prestacionales y bonificaciones no son salariales, sino se limita a indicar que no se había determinado la naturaleza del pago, lo que si ocurrió en la liquidación oficial, por lo que sin que exista ningún elemento probatorio, ni un argumento que lleve a concluir la naturaleza no salarial de los mismos, se mantienen como salariales”*.

Cita el artículo 746 del Estatuto Tributario y menciona que esa norma consagra una presunción legal que admite prueba en contrario, para demostrar como cierto el hecho declarado, una vez así se lo exija la autoridad tributaria. En consecuencia, los hechos que en este caso Coltempora S.A. refleja en sus declaraciones, así como los que manifieste con ocasión de la respuesta a los requerimientos proferidos por la Administración, gozan de presunción de certeza; sin embargo, el contribuyente está obligado a demostrar *"el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen"*, o mejor, a demostrar los hechos que expuso como ciertos, en este caso de las planillas y acreditación de la existencia de las novedades, referentes a periodos de incapacidad y/o licencias no remuneradas.

Así mismo, afirma que la UGPP está dotada de facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales, y por eso, más allá de probar la certeza, veracidad o la realidad de los hechos declarados por la sociedad demandante, las facultades de fiscalización e investigación se deben orientar a verificar el cumplimiento de los presupuestos que la ley dispone para legitimar las contribuciones declaradas.

Indica que la carga probatoria que tiene la Unidad no merma o limita la que le corresponde a la sociedad, de hecho, en materia tributaria opera la carga dinámica de la prueba, en el entendido de que es el contribuyente el que se encuentra en posición privilegiada para probar el hecho económico declarado y, por lo tanto, está en condiciones de allegar la prueba respectiva del hecho controvertido y alegado por la autoridad tributaria.

Sostiene que, en ese contexto, los hechos declarados por la sociedad debían estar respaldados por pruebas que, luego, se controvierten con otras que presentó la Administración, o simplemente con la valoración de las mismas, o con la simple subsunción de los hechos probados por el contribuyente, en los presupuestos previstos en la ley para otorgar un derecho o imponer una obligación tributaria.

Argumenta que, en materia tributaria, después de que la administración ha propuesto la modificación de las autoliquidaciones mediante la expedición del requerimiento para declarar y/o corregir le corresponde al aportante la carga de la prueba, de manera que debe allegar los soportes correspondientes respecto de las afirmaciones que señala.

### **III. TRÁMITE PROCESAL**

Mediante auto del 22 de febrero de 2018 se admitió la demanda y se dispuso por la Secretaría de la Sección notificar a las partes; posteriormente, con auto del 21 de junio de 2018 se fijó fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial, diligencia que fue celebrada el 29 de octubre de 2019, en la que el Despacho sustanciador, durante el desarrollo de la misma, resolvió cada una de las etapas que la integran, en especial la de fijación del litigio, estableciendo así los problemas jurídicos a resolver en el presente proceso, para, finalmente, y una vez llevado a cabo todo el trámite previsto en el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, ordenar correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión, ello en consideración a que las pruebas aportadas por las partes fueron incorporadas al proceso, sin que existiera alguna más por practicar.



A través de escritos presentados el día 13 de noviembre de 2019 las **partes** alegaron de conclusión reiterando los argumentos de la demanda y la contestación a la misma, por su parte el **Ministerio Público** guardó silencio.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **1. COMPETENCIA**

La Sala, al no encontrar causal alguna que invalide la actuación hasta aquí surtida, procede a decidir lo que en derecho corresponda, en primera instancia, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

##### **2. PROBLEMAS JURÍDICOS**

El problema jurídico se centra en determinar la legalidad de la Liquidación Oficial No. RDO 334 del 28 de abril de 2015, por medio de la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP profirió liquidación oficial por omisión en la afiliación y pago, no pago e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010 y 2011 y enero a agosto de 2012, y la Resolución No. RDC 303 del 15 de junio de 2016, por medio de la cual el Director de Parafiscales de la UGPP resolvió el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la precitada Liquidación Oficial, modificándola.

Al respecto, en atención a la fijación del litigio realizada en audiencia inicial el 29 de octubre de 2019, en la que se condensaron los argumentos de violación expuestos, y atendiendo a los cargos propuestos en la demanda se ajustan los problemas jurídicos a resolver en el presente asunto, así:

**2.1** Establecer si es predicable la falta de competencia temporal de la Administración respecto de la expedición de los actos administrativos demandados para las autoliquidaciones presentadas para los periodos septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010 y 2011 y enero a agosto de 2012.

**2.2** Analizar si la demandante incurrió en error en la depuración de la base gravable de la liquidación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los periodos de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010 y 2011 y enero a agosto de 2012, teniendo en cuenta para ello los días laborados, los pagos salariales reportados y la determinación de las diferentes relaciones laborales de cada uno de los trabajadores indicados en los actos demandados.

##### **3. CASO EN CONCRETO**

**3.1 Tesis de la demandante:** Manifiesta que se debe declarar la nulidad de los actos administrativos demandados, pues:

- (i) La UGPP otorgó un efecto retroactivo a la Ley 1607 de 2012, sin tener en cuenta que, conforme al artículo 714 del Estatuto Tributario había perdido competencia temporal para fiscalizar los periodos de septiembre a diciembre

de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010 y 2011 y enero a agosto de 2012, pues las autodeclaraciones habían adquirido firmeza.

- (ii) Los conceptos de inexactitud han variado a lo largo de la actuación administrativa, sin tener en cuenta que, en más del 80% de los casos, se determinó el IBC sin tener en cuenta que el trabajador no laboró todo el mes.
- (iii) En lo relativo a la mora, menciona que son las mismas inexactitudes, toda vez que la mayor causal de mora es no haber incluido en el IBC la totalidad de los factores que lo conforman, lo cual es un aspecto de inexactitud y no de mora, y se justifica en que la UGPP no tuvo en cuenta la totalidad de días trabajados por cada trabajador,
- (iv) La UGPP requiere aportes sobre valores pagados que no son constitutivos de salario, por lo que, sin prueba alguna, y con falta de motivación toma como salariales pagos por bonificaciones y auxilios que no tienen tal condición; además, toma por ciertos, cuando no lo es, el exceso del 40% de los auxilios no constitutivos de renta, error constante en todas las glosas que en las que se indica que se excede ese valor, y
- (v) En lo que tiene que ver con las vacaciones compensadas, menciona que se alude a un tributo, en el que no hay forma de tomar como descanso remunerado lo que tiene la calidad de indemnización.

**3.2. Tesis del demandado:** Considera que se deben negar las pretensiones de la demanda, ya que los actos administrativos demandados se encuentran ajustados a derecho, debido a que:

- (i) La Unidad no brindó un efecto retroactivo a la Ley 1607 de 2012, pues para la expedición de los actos articuló todas las normas que han modificado las competencia y funciones de la UGPP, y que Coltempora no tenía una situación jurídica consolidada en la medida en que antes de la promulgación de esta Ley, no existía una norma especial que consagrara el termino de caducidad de las acciones de fiscalización.
- (ii) El artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 consagra el termino de caducidad de las acciones de fiscalización de 5 años.
- (iii) Los extremos de las relaciones laborales se encuentran vinculados a los principios constitucionales y a los derechos fundamentales del trabajador, porque aquellos no son enteramente libres para acordar las cláusulas de exclusión salarial previstas en el artículo 128 del CST, y que según el artículo 30 de la Ley 1393 de 2010, cuando en una relación laboral el empleador y el trabajador han pactado otros ingresos distintos a los que constituyen salario y estos no pueden superar el 40% del total de la remuneración.
- (iv) Expone que el aportante no aportó ningún elemento probatorio, ni un argumento que lleve a concluir la naturaleza no salarial de las bonificaciones y de los auxilios.
- (v) Coltempora S.A. está obligada a demostrar los hechos que expuso como ciertos, en este caso de las planillas y acreditación de la existencia de las novedades, referentes a periodos de incapacidad y/o licencias no remuneradas.
- (vi) En materia tributaria, después de que la administración ha propuesto la modificación de las autoliquidaciones mediante la expedición del requerimiento para declarar y/o corregir le corresponde al aportante la carga de la prueba, de manera que debe allegar los soportes correspondientes respecto de las afirmaciones que señala.

**3.3. Tesis la sala:** Sobre el particular, la Sala indica que se debe declarar la nulidad de los actos demandados en razón a que la UGPP perdió competencia temporal para fiscalizar los periodos discutidos.

En consecuencia, la Sala pasa a resolver los Problemas jurídicos planteados, para lo cual se debe tener en cuenta el siguiente recuento fáctico:

- Que el 24 de septiembre de 2014 la UGPP profirió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 772.
- Que el 20 de noviembre de 2014 la demandante dio respuesta a tal requerimiento.
- Que el 28 de abril de 2015 la UGPP profirió la Liquidación Oficial No. RDO 344 en contra de la demandante por omisión en la afiliación y pago, no pago e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010 y 2011 y enero a agosto de 2012; decisión contra la cual se interpuso recurso de reconsideración.
- Que el 15 de junio de 2016 la demandada emitió la Resolución No. RDC 303, modificando la precitada liquidación oficial.

**3.3.1.** Así las cosas, se procede a determinar si es predicable la falta de competencia temporal de la Administración respecto de la expedición de los actos administrativos demandados para las autoliquidaciones presentadas para los periodos septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010 y 2011 y enero a agosto de 2012.

Al respecto, la Sala encuentra que en lo que tiene que ver con la falta de competencia temporal, la PILA es el formulario que permite a las personas naturales o jurídicas, liquidar y pagar sus aportes al Sistema de la Protección Social, en consecuencia, tienen el carácter de autoliquidación privada, además, por remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, le son aplicables las normas relativas a las declaraciones tributarias en lo pertinente.

En este caso, la sociedad demandante en la demanda manifiesta que presentó las planillas de aportes para el periodo comprendido entre enero de 2008 a diciembre de 2011, argumento que no fue controvertido por la UGPP, sin que se haya alegado ni acreditado la presentación extemporánea de las PILA, luego, para el año 2011 se encontraba vigente el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, que establecía que «*En lo previsto en este artículo, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI (...)*».

Se precisa que si bien en el curso del proceso de fiscalización entró en vigencia la Ley 1607 de 2012, que determinaba en el parágrafo 2º del artículo 178, que se podían iniciar acciones de determinación dentro de los 5 años siguientes, contados a partir de la fecha en la que el aportante debió declarar o no declaró o lo hizo por valores inferiores a los legalmente establecidos, lo cierto es que esa norma al ser de carácter procedimental es de aplicación inmediata y prevalece sobre las anteriores a partir de su entrada en vigencia, pero en atención a la excepción prevista en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, respecto a los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren



iniciadas, los procedimientos aplicables para hacer efectivas las normas sustanciales son los vigentes en la época en que éstos se adelanten.

En ese orden de ideas, la norma aplicable para fiscalizar los periodos de enero de 2008 a diciembre de 2011, es el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, pues a partir del momento en que se presentaron las autoliquidaciones de los aportes al Sistema de la Seguridad Social por los periodos citados, empezaron a correr los términos para el ejercicio de la actividad fiscalizadora por parte de la UGPP.

Al respecto el Consejo de Estado en sentencia del 15 de marzo de 2002, proferida con ponencia del doctor Juan Ángel Palacio Hincapié, dentro del expediente 12439, consideró lo siguiente:

*“Otra es la situación respecto de las normas **procedimentales o instrumentales** que regulan trámites, términos, recursos y competencias y que tienen el carácter de orden público (art. 6º del C.P.C.), pues éstas son de aplicación inmediata y prevalecen sobre las anteriores a partir de su entrada en vigencia, con la excepción prevista en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, respecto de los términos que hubieren empezado a correr y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, evento en el cual los procedimientos aplicables para hacer efectivas las normas sustanciales son los vigentes en la época en que éstos se adelanten.*

*Al respecto ha sido unánime y clara la jurisprudencia de la Sección al interpretar que en tránsito de legislación la fecha de presentación de la respectiva declaración es determinante para establecer cuál es la normatividad aplicable, puesto que presentado el respectivo denuncia privado, empiezan a correr los términos con los que cuenta la Administración para el ejercicio de su actividad fiscalizadora y de revisión, por lo que los términos que hubieren empezado a correr se regirán por las normas vigentes en la época de presentación de la declaración”.*

Por ende, conforme a la jurisprudencia en cita, y en atención a la Ley 1151 de 2007, aplicable al momento en que se presentaron las autoliquidaciones de Seguridad Social, no contiene disposición alguna que regule lo referente a la firmeza de las declaraciones presentadas por los aportantes, es viable acudir a lo dispuesto en el Estatuto Tributario en atención a la remisión expresa del artículo 156.

Así, se tiene que el artículo 714 del ET dispone:

*“**Artículo 714. Firmeza de la liquidación privada.** 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.*

*La declaración tributaria que presente un saldo a favor del contribuyente o responsable, quedará en firme si dos (2) años después de la fecha de presentación de la solicitud de devolución o compensación, no se ha notificado requerimiento especial.*

*También quedará en firme la declaración tributaria, si vencido el término para practicar la liquidación de revisión, ésta no se notificó”.*

Conforme a la citada norma las declaraciones privadas presentadas por los contribuyentes adquieren firmeza si dentro de los 2 años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar, la administración no notifica el requerimiento,

y que cuando la declaración inicial se hubiere presentado en forma extemporánea, los 2 años se cuentan a partir de la fecha de la presentación de la misma.

Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia del 24 de octubre de 2019, proferida con ponencia del doctor Jorge Octavio Ramírez Sentencia, dentro del radicado No. 25000-23-37-000-2014-00900-01(23599), precisó:

*“La entidad demandada apeló el fallo del Tribunal, para que sea revocado y en su lugar se desestimen las súplicas de la demanda.*

*En síntesis, sostiene que: ii) A su juicio, el artículo 714 del ET es incompatible con la naturaleza de los tributos fiscalizados por la UGPP, porque la firmeza de las declaraciones tributarias no fue prevista por el legislador para las planillas de Autoliquidación de aportes parafiscales al sistema de la protección social.*

*En cuanto a la aplicación del término de firmeza de las declaraciones tributarias, contemplado en el artículo 714 del ET.*

*3.2.1. El artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, por medio de la cual se creó la UGPP, le asignó como una de sus tareas la determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social.*

***Es cierto que no contempló un término dentro del cual podría iniciar esas actuaciones, pero no es menos cierto que dispuso que “los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI”.***

***De allí que sea aplicable el artículo 714<sup>1</sup> del ET, conforme el cual la declaración tributaria queda en firme si dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha del vencimiento del plazo para declarar no se ha notificado requerimiento.***

*3.2.2. Los recursos parafiscales, denominados en la Constitución Política “contribuciones parafiscales”, tienen naturaleza tributaria. Incluso, de tiempo atrás, la Corte Constitucional ha dicho que, como cualquier otro tributo, se encuentran sujetos a los principios que aplican a éstos.*

***Así las cosas, para la Sala, al igual que lo determinó el Tribunal, las planillas de Autoliquidación de los aportes parafiscales al Sistema de la Protección Social que presentó la demandante, periodos junio de 2008 a diciembre de 2011, son verdaderas declaraciones Tributarias, sujetas al término de firmeza del artículo 714 del ET.***

*3.2.3. Razones por las que las declaraciones presentadas por Serdan S.A., a través de la PILA, periodos junio de 2008 a julio de 2011, adquirieron firmeza al amparo de la referida noma y se tornaron inmodificables.*

*Repárese que, el Requerimiento para declarar y/o corregir No. 641 del 30 de agosto de 2013 se notificó el 6 de septiembre del mismo año. En consecuencia, solo respecto a los meses de agosto a diciembre de 2011 podía UGPP realizar modificaciones, como se concluyó en el fallo apelado.*

***Por lo demás, no existe duda que el término establecido en el artículo 178 de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012<sup>2</sup>, de cinco (5) años, dentro del cual la UGPP podrá iniciar la actuación de determinación de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, no aplica al caso, por ser posterior a los periodos objeto de fiscalización”.*** (Subrayado fuera del texto).

<sup>1</sup> Antes de la modificación hecha por el art. 277 de la Ley 1819 de 2016.

<sup>2</sup> Publicada en Diario Oficial No. No. 48.655 de 26 de diciembre de 2012.

Esta posición ha sido reiterada por el Consejo de estado en sentencia de 30 de julio de 2020, expedida con ponencia del Milton Chaves García, dentro del radicado No. 24179, en la que consideró:

*“El artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 estableció dentro de las funciones que se le asignaron a la UGPP la determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.*

*En el artículo referido no se previó el término dentro del cual podría iniciar esas actuaciones. Sin embargo, en el penúltimo inciso 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 714 del E.T., según el cual 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”.*

En ese orden de ideas, es claro que la fiscalización de los aportes parafiscales presentados en las planillas PILA para los periodos anteriores al 26 de diciembre de 2012 se rige por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, por ser esta la norma vigente al momento de presentación de las declaraciones de los periodos de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a agosto de 2012, conforme al artículo 40 de la Ley 153 de 1887, y, por ende, aplica el término de 2 años para la firmeza de las declaraciones privadas, con la consecuente pérdida de competencia temporal de la administración para el ejercicio de la facultad fiscalizadora al tenor del artículo 714 del ET. Desconocer lo anterior implicaría aplicar retroactivamente el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Ahora bien, se encuentra probado que el 24 de septiembre de 2014 la UGPP expidió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 722, mediante el cual propuso modificar y pagar, mediante su operador de PILA, las autoliquidaciones presentadas por la demandante, por los periodos de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a agosto de 2012; acto que fue notificado por correo certificado el 20 de octubre de 2014, como se evidencia con la Guía No. RN260660638CO de la Empresa de Correos 4-72.

En consecuencia, para la Sala es claro que las PILA que presentó la demandante por los periodos de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a agosto de 2012, son verdaderas declaraciones tributarias sujetas al término de firmeza del artículo 714 del ET, de manera que para la fecha de notificación del requerimiento ya habían transcurrido más de dos años desde su presentación y, en consecuencia, las mismas adquirieron firmeza y se tornan inmodificables.

Es del caso anotar que los actos demandados se expidieron omisión e inexactitud en los aportes al Sistema de la Protección Social y Parafiscales, las cuales constituyen dos situaciones jurídicas diferentes, que tienen presupuestos diferentes, pues: (i) el término de 2 años aplica para las declaraciones de aportes que presentaron inexactitudes contemplado en el artículo 714 del ET, y (ii) el término de 5 años se predica de los aportes sobre los cuales no se presentó declaración, según el artículo 717 del ET.

En virtud de lo anterior, se aplicará el término de 2 años para las declaraciones de aportes que presentan inexactitud, debido a que en este caso en los períodos fiscalizados (septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a agosto de 2012), la demandante presentó la declaración y efectuó el respectivo pago parcialmente, pues es claro que en esos periodos la sociedad omitió el deber de registrar todos los conceptos que sobre la parafiscalidad está obligada a declarar y pagar por todos sus trabajadores.

Es decir, como no se trata de una omisión en el deber formal de declarar, sino de una omisión de datos en la mismas, la Sala concluye que el tiempo oportuno para que la administración pudiera proferir el requerimiento de declaración y/o corrección, es dentro de los 2 años siguientes a la fecha del vencimiento para su presentación cuando es oportuna, y/o desde la fecha de su declaración cuando es extemporáneo.

En consecuencia, por las consideraciones descritas en precedencia, le asiste razón a la demandante, pues la UGPP perdió competencia temporal para fiscalizar los periodos de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a agosto de 2012.

Se anota que, en virtud de lo anterior, por economía procesal la Sala se abstendrá de analizar los demás argumentos expuestos en la demanda y, por ende, el otro problema jurídico planteado.

En conclusión, se declarará la nulidad de los actos administrativos demandados y a título de restablecimiento del derecho se declarará la firmeza de las declaraciones presentadas entre los periodos de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a agosto de 2012, y, en consecuencia, se determinará que el demandante no se encuentra obligado a pagar suma alguna por concepto de las mismas.

### **3.4. De la condena en costas**

Conforme lo dispuesto por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia del 06 de julio de 2016 con ponencia del Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, se advierte que en el presente asunto la parte vencida no será condenada a pagar las costas del proceso, por cuanto la parte interesada del asunto no demostró sumariamente la causación de estas<sup>3</sup>, presupuesto necesario para poder establecer el pago de este concepto.

### **3.5. La aprobación, firma y notificación de esta sentencia, en el marco de las medidas del Estado de Emergencia Nacional.**

En desarrollo de las medidas derivadas del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica<sup>4</sup> y con el fin de otorgar seguridad jurídica<sup>5</sup>, la Sala de decisión ha

<sup>3</sup> Cfr. la sentencia del 24 de julio de 2015, radicado Nro. 20485, C.P. C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

<sup>4</sup> Decreto legislativo 417 de marzo 17 de 2020.

<sup>5</sup> El artículo 95 de la Ley 270 de 1996 estableció en sus incisos segundo y tercero:

“Los juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones.

Los documentos emitidos por los citados medios, cualquiera que sea su soporte, gozarán de la validez y eficacia de un documento original siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y el cumplimiento de los requisitos exigidos por las leyes procesales.

examinado este caso en reuniones virtuales<sup>6</sup> y ha adoptado el mecanismo de firma electrónica de esta providencia<sup>7</sup>. Además, con fundamento en la interpretación de esas medidas especiales y el respeto a la efectividad de los derechos sustanciales, esta sala ordenará la notificación de la sentencia, mediante el envío de mensaje de datos al buzón electrónico informado por todos los sujetos de este proceso.

**En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A” administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD** de la Liquidación Oficial No. RDO 334 del 28 de abril de 2015, por medio de la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP profirió liquidación oficial por omisión en la afiliación y pago, no pago e inexactitud en las auto liquidaciones y pago de los aportes al sistema de la protección social, por los periodos de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a agosto de 2012, y de la Resolución No. RDC 303 del 15 de junio de 2016, por medio de la cual el Director de Parafiscales de la UGPP resolvió el recurso de reconsideración, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se **DECLARA** la firmeza de las declaraciones presentadas entre los periodos de septiembre a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a agosto de 2012, y, en consecuencia, se determina que la demandante no se encuentra obligada a pagar suma alguna por concepto de las mismas.

**TERCERO:** Sin condena en costas.

**CUARTO:** De conformidad con lo previsto en el artículo 5º del Acuerdo No, PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, NOTIFÍQUESE electrónicamente la presente providencia a las partes a los correos electrónicos indicados en el expediente, y al agente del Ministerio Público el correo electrónico [namartinez@procuraduria.gov.co](mailto:namartinez@procuraduria.gov.co).

**QUINTO: REMÍTASE** copia de esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al correo [procesosnacionales@defensajuridica.gov.co](mailto:procesosnacionales@defensajuridica.gov.co), en virtud de lo previsto en el inciso final del artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

---

Los procesos que se tramiten con soporte informático garantizarán la identificación y el ejercicio de la función jurisdiccional por el órgano que la ejerce, así como la confidencialidad, privacidad, y seguridad de los datos de carácter personal que contengan en los términos que establezca la ley.”

<sup>6</sup> El Decreto legislativo 491 de marzo 28 de 2020, “por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, facultó a los cuerpos colegiados de la Rama Judicial para celebrar sesiones no presenciales de Sala y suscribir las providencias judiciales mediante firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada, durante el período de aislamiento preventivo obligatorio (artículos 11 y 12).

<sup>7</sup> Ver Acuerdos del Consejo Superior de la Judicatura PCSJA20-11521 del 19 de marzo, 11526 del 22 de marzo, 11532 de 11 de abril de 2020, PCSJ20-11546 del 25 de abril de 2020, PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020 y CSJBTA20-60- del 16 de junio de 2020 y PCSJA20-11632 del 30 de septiembre de 2020.



**SEXTO:** En firme el presente proveído, y hechas las anotaciones correspondientes, devuélvanse los antecedentes administrativos a la oficina de origen y archívese el expediente. Por Secretaría devuélvase al demandante y/o a su apoderado si existiere, el remanente de lo consignado para gastos del proceso, para lo cual deberán cumplirse los requisitos contemplados en la Resolución No. 4179 del 22 de mayo de 2019 de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Discutida y aprobada en Sesión de la fecha.**

**Los Magistrados,**

(Firmado Electrónicamente)  
**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

(Firmado Electrónicamente)  
**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

(Firmado Electrónicamente)  
**GLORIA ISABEL CÁCERES MARTÍNEZ**

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados que conforman la Subsección A de la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.