Cartagena de Indias D. T. y C., trece (13) de mayo de dos mil veintidós (2022)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado	13001-23-33-000-2018-00610-00
Demandante	LÁZARO THELMO DEL CASTILLO OLAYA
Demandado	UGPP
Tema	Sanción por omisión en afiliación
Magistrado Ponente	Óscar Iván Castañeda Daza

II.- PRONUNCIAMIENTO

Se procede a dictar sentencia de primera instancia, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido por Lázaro Thelmo del Castillo Olaya contra UGPP.

III.- ANTECEDENTES

3.1. DEMANDA

3.1.1. PRETENSIONES[1]

Mediante escrito presentado el 10 de marzo de 2016, el actor interpuso demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra UGPP.

> *"1. Que se declare la nulidad del acto administrativo LIQUIDACIÓN OFICIAL NO. RDO-2017-03944 DE FECHA 30 DE NOVIEMBRE DE 2017, "Por medio de la cual se profiere a LAZARO TELMO DEL CASTILLO OLAYA con C.C. 9.067.291, Liquidación Oficial por omisión en la afiliación y/o vinculación y pagos de los aportes, inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los*

[1] Fl. 4 del cuaderno 1 del expediente digitalizado.

Subsistemas de Salud y Pensiones y se sanciona por no declarar por la conducta de omisión e inexactitud".

2. Se declare que el señor LAZARO TELMO DEL CASTILLO OLAYA, dentro del proceso o investigación administrativa realizada por la UGPP que resultó en el acto demandado, no está obligado a pagar aportes a el sistema de seguridad social en salud por valor superior al 40% del valor total de los contratos de prestación de servicios ejecutados para dicha vigencia (Año 2014), pues su calidad de contratista independiente tiene respaldo legal al respecto.

3. Se declare que el señor LAZARO TELMO DEL CASTILLO OLAYA, dentro del proceso o investigación administrativa realizada por la UGPP que resultó en el acto demandado, no está obligado a pagar aportes a el sistema de seguridad social en pensión, toda vez que, por su edad y su estatus de pensionado, el mismo no tiene dicha obligación con el sistema de seguridad social en pensiones.

4. Se declare que el señor LAZARO TELMO DEL CASTILLO OLAYA, no está obligado a cotizar al sistema de seguridad social en pensión y salud, para la vigencia de enero a diciembre de 2014, tal cual lo estableció el ente demandado en el acto acusado.

Como consecuencia de la anterior declaración:

5. Se ordene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Seguridad Social - UGPP, que reconozca que el señor LAZARO TELMO DEL CASTILLO OLAYA, no está obligado a pagar la suma de Treinta y Seis Millones Catorce Mil Setecientos Pesos M/Cte ($36.014.700) por concepto de omisión en afiliación y/o vinculación y pago de los aportes al sistema de seguridad social integral en los subsistemas de salud y pensión, por los periodos de enero a diciembre de 2.014.

6. Se ordene a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Seguridad Social - UGPP, que reconozca que el señor LAZARO TELMO DEL CASTILLO OLAYA, por no estar obligado a realizar aportes superiores por la vigencia enero a diciembre de 2014, no debe ser condenado al pago de las siguientes sanciones:

6.1. Por la suma de Sesenta Y Seis Millones Doscientos Ochenta Y Nueve Mil Doscientos Pesos M/Cte ($66.289.200) por inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al sistema de seguridad social en salud y pensiones.

6.2. Por la suma de Cinco Millones Novecientos Sesenta y Siete Mil Setecientos Treinta y Cinco Pesos M/Cte ($5.967.735), por concepto de sanción por inexactitud".

3.1.2. HECHOS[2]

Se relata que el hoy demandante fue militar y cuenta con asignación de retiro reconocida el 11 de mayo de 1992 (Resolución 661).

El 23 de diciembre de 2016, la UGPP emitió un requerimiento para declarar y/o corregir No. RCD-2016-03505. Se le informó que al cruzar información con la DIAN, se constató ingresos por $402.246.000 y se proyectó una sanción por omisión de $42.273.000.

El 23 de marzo de 2017, el actor dio alcance a la solicitud de la accionada, precisando que no acataba el IBC propuesto, de conformidad con lo dispuesto en el articulo 23 del Decreto 1703 de 2 de agosto de 2002.

El 14 de junio de 2017, le fue informada la ampliación de requerimiento para declarar y/o corregir No. ARD-2017-0040. Explica que en dicho instrumento se tocaban asuntos que ya habían sido superados, así como también afirma que por su edad, el actor no estaba obligado a cotizar al sistema general de pensiones. Finaliza argumentando que no dio alcance a dicho requerimiento en tanto le fue remitido por correo electrónico y él nunca autorizó esa forma de comunicación.

El 18 de diciembre de 2017, le fue notificada por vía electrónica Liquidación Oficial No. RDO-2017-03944 donde se le impone una sanción por $108.271.635 por inexactitudes en la liquidación y pago de aportes al sistema de seguridad social integral por los periodos de enero a diciembre de 2014.

El 14 de agosto de 2018, agotó el requisito de procedibilidad.

3.1.3 NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN[3]

Consideró vulneradas las normas contenidas en la constitución política, Ley 100 de 1993, Ley 153 de 1887, Estatuto Tributario, Decreto 1703 de 2002 y Ley 1437 de 2011.

[2] Fl 1 del archivo 01 del expediente digitalizado.
[3] Fl. 5 del archivo 01 del expediente digitalizado.

Argumenta que el acto demandado vulnera pronunciamientos del Ministerio de Salud con respecto al limite del 40% del IBC, obligando al actor a cotizar cuando no está obligado a ello, al tener más de 65 años de edad. Dice que existe una falsa motivación en tanto no esta obligado a pagar los montos a los que se refieren los actos demandados. Cuando inició la actuación administrativa ya el actor gozaba de una pensión, por lo que no era necesario seguir haciendo cotizaciones.

Advierte que el articulo 17 de la Ley 100 sirve de sustento para su afirmación con respecto a que el actor no está en la obligación de cotizar en pensión. Así, explica también que articulo 23 del Decreto 1703 de 2002, limita la cotización para los particulares que presten servicios a entidades públicas al 40%.

Sobre la notificación, explica que la actuación administrativa se inició con anterioridad a la Ley 1819 de 2016, por lo que todas las actuaciones debieron surtirse de manera física, lo cual no sucedió. El actor tampoco dio autorización expresa para las notificaciones digitales.

3.2. CONTESTACIÓN[4]

Insta a la Sala a desestimar las pretensiones de la demanda. Argumenta que no existió vulneración al debido proceso. Cuando el actor indica que se omitió tener en cuenta el limite del 40% para determinar el IBC, omite también explicar que solo soportó ingresos por $169.201.536 de 3 contratos de prestación de servicios, sin probar el origen de $233.044.464 declarados para la vigencia 2014, respecto de los cuales no se aplicó el porcentaje del 40%.

Explica que si bien el actor tenia para el 2014 la edad de 65 años, también contaba con una afiliación a la administradora colombiana de pensiones desde 1995, lo cual le obligaba a cotizar. Soporta su argumento en el contenido del articulo 2 del Decreto 758 de 1990.

Reitera que la asignación de retiro no exime al actor de afiliarse al sistema de pensiones cuando tenga vinculaciones como empleado independiente.

[4] Fl. 168 del cuaderno 01 del expediente digitalizado.

Sobre el argumento de la cotización sobre el 40% de lo ingresado, dice que de acuerdo a las pruebas aportadas por el demandante en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir el actor soportó ingresos por $169.201.536, sin embargo, no justificó los ingresos por $233.044.464, sobre los cuales no se aplicó el porcentaje del 40% solicitado.

> *"En el caso en estudio, se evidencia que el señor LAZARA TELMO DEL CASTILLO OLAYA, devengo unos ingresos económicos derivados de su actividad generadora de renta, como se demostró en su declaración de renta del año 2014, esta circunstancia, determina que es una persona natural declarante de renta, lo que sitúa al obligado en el supuesto de hecho consagrado en el articulo 33 de la Ley 1438 de 2011.*
>
> *Igualmente, al concluirse que es un sujeto obligado, conforme al articulo 26 del Decreto 806 de 1998, se determina una sujeción al marco legal que rige para ese grupo de obligados, es decir, a la base, la tarifa y demás elementos constitutivos del tributo, que, en este caso, es la obligación de cotizar a los subsistemas de salud y pensión"*[5].

Sobre la indebida notificación, explica 1que todos los actos fueron notificados de acuerdo con el estatuto tributario. Explica que el hoy demandante hizo llegar al procedimiento administrativo el 23 de mayo de 2017 la dirección de correo electrónico a la que se le notificaron los actos que argumenta no haber conocido. En ese tenor, allega la accionada también las constancias de envío de los mentados instrumentos.

Se propuso también las excepciones de ineptitud de la demanda y caducidad.

3.3. TRÁMITE DE PRIMERA INSTANCIA

El 20 de agosto de 2019[6], la demanda fue admitida conocida por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

El 24 de enero de 2020[7], este Despacho resolvió la solicitud de medida cautelar. La misma fue desestimada.

El 24 de junio de 2021[8], se resolvieron las excepciones previas de inepta demanda y caducidad propuestas en el asunto y se corrió traslado para

---

[5] Fl 194 del archivo 01 del expediente digitalizado.
[6] Fl 153 del archivo 01 del expediente digitalizado.
[7] Fl 150 del archivo 03 del expediente digitalizado.
[8] Fl 7 del archivo 04 del expediente digitalizado.

alegar, en conclusión. El auto que resolvió las excepciones previas quedó ejecutoriado.

3.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN[9]

Ambas partes presentaron alegatos de conclusión, en los que esencialmente reiteraron los argumentos expuestos tanto en la demanda, como en la contestación.

3.5. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No rindió concepto.

IV. CONTROL DE LEGALIDAD

Revisado el expediente se observa que, de conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, en el desarrollo de las etapas procesales de esta primera instancia se ejerció control de legalidad de estas. Por ello se procede a dictar sentencia de primera instancia.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en primera instancia, por disposición del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO

Se resume el asunto a la siguiente pregunta.

> *¿debe anularse el acto administrativo contenido en la liquidación oficial No. RDO-2017-03944 de 30 de noviembre de 2017, por medio de la cual profiere liquidación oficial por omisión en afiliación y/o pago de aportes en salud del hoy demandante por parte de la UGPP, en virtud de los argumentos expuestos por el actor relativos a la violación al debido proceso y la improcedencia de hacer aportes, dada su edad?*

[9] Archivos 06 y 07 del expediente digitalizado.

5.3. TESIS

La Sala sostendrá como tesis que debe anularse el acto contentivo de la sanción. Sostendrá que el actor si estaba obligado a hacer contribuciones al subsistema de salud y que podría ser beneficiario de la liquidación con base en el 40% en la medida que demostrara el origen de los ingresos, sin embargo, la accionada vulneró el debido proceso al notificarle dos actuaciones electrónicamente cuando no hubo una autorización expresa del actor para que así se hiciera.

Se sostendrá que esta visión del asunto fue aceptada por la accionada cuando no apeló la decisión con la que el Despacho sustanciador resolvió las excepciones de ineptitud de la demanda y caducidad propuestas.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

5.4.1. Sobre el sistema general de seguridad social y las cotizaciones de trabajadores independientes y rentistas

El artículo 1 de la Ley 100 de 1993, establece que la Seguridad Social Integral tiene por objeto garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten, comprendiendo las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios.

El artículo 8 ibídem, dispone que el Sistema de Seguridad Social Integral está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios.

El artículo 15 de la ley en mención establece los tipos de afiliados al sistema general de pensiones, así:

> *"ARTÍCULO 15. AFILIADOS. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:*
>
> *1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades*

o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, ***los trabajadores independientes*** *y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales.*
(…)
PARÁGRAFO 1o. En el caso de los trabajadores independientes se aplicarán los siguientes principios:

a) El ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado. De tal manera que aquellos que posean capacidad económica suficiente, efectúen los aportes de solidaridad previstos en esta ley;

b) Podrán efectuarse pagos anticipados de aportes;

c) El Gobierno Nacional establecerá un sistema de descuento directo de aportes para permitir el pago directo de los mismos;

d) Las administradoras no podrán negar la afiliación de los trabajadores independientes ni exigir requisitos distintos a los expresamente previstos por las normas que las rigen;

e) Los aportes podrán ser realizados por terceros a favor del afiliado sin que tal hecho implique por sí solo la existencia de una relación laboral;

f) Para verificar los aportes, podrán efectuarse cruces con la información de las autoridades tributarias y, así mismo, solicitarse otras informaciones reservadas, pero en todo caso dicha información no podrá utilizarse para otros fines." (Negrilla fuera de texto)

El artículo 19 ibídem, estableció la base de cotización de los trabajadores independientes, así:

"ARTÍCULO 19. BASE DE COTIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES. <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Los afiliados al sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, ***cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.***

Cuando se trate de personas que el Gobierno Nacional haya determinado que deban ser subsidiadas temporalmente en sus aportes, deberán cubrir la diferencia entre la totalidad del aporte y el subsidio recibido.

En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente." (Negrilla fuera de texto)

El artículo 1 del Decreto 510 de 2003, determinó el ingreso base de cotización sobre el cual deben cotizar los trabajadores independientes al sistema de pensión, así:

> *"Artículo 1°. De conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, las personas naturales que prestan directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, deberán estar afiliados al Sistema General de Pensiones y su cotización deberá corresponder a los ingresos que efectivamente perciba el afiliado. Para este propósito, él mismo deberá declarar en el formato que para tal efecto establezca la Superintendencia Bancaria, ante la administradora a la cual se afilie, el monto de los ingresos que efectivamente percibe, manifestación que se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento."*

A su turno, el artículo 3 ibídem, estableció la base de cotización al sistema general de pensiones así:

> *"Artículo 3°.* ***La base de cotización del Sistema General de Pensiones será como mínimo en todos los casos de un salario mínimo legal mensual vigente, y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, límite este que le es aplicable al Sistema de Seguridad Social en Salud.*** *Este límite se aplicará a las cotizaciones cuyo pago debe efectuarse a partir del mes de marzo.*
>
> ***La base de cotización para el Sistema General de Pensiones deberá ser la misma que la base de la cotización del Sistema General de Seguridad Social en Salud****, salvo que el afiliado cotice para el Sistema General de Pensiones sobre una base inferior a la mínima establecida para el Sistema General de Seguridad Social en Salud." (Negrilla fuera de texto)*

Con relación al sistema general de seguridad social en salud, el artículo 157 de la Ley 100 de 1993, estableció los participantes de dicho sistema, disponiendo que todo colombiano participará en el mismo, unos en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros en forma temporal como participantes vinculados, para lo cual, dentro del primer tipo de afiliados se encuentran: "Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse

al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el CAPÍTULO I del Título III de la presente Ley."

El Decreto 806 de 1998, al reglamentar la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud, dispuso en su artículo 26, que:

> *"ARTÍCULO 26. Afiliados al Régimen Contributivo. Las personas con capacidad de pago deberán afiliarse al Régimen Contributivo mediante el pago de una cotización o aporte económico previo, el cual será financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre éste y su empleador.*
>
> *Serán afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud:*
>
> *1. Como cotizantes:*
>
> *a) Todas aquellas personas nacionales o extranjeras, residentes en Colombia, vinculadas mediante contrato de trabajo que se rija por las normas colombianas, incluidas aquellas personas que presten sus servicios en las sedes diplomáticas y organismos internacionales acreditados en el país;*
>
> *b) Los servidores públicos;*
>
> *c) Los pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sobrevivientes o sustitutos, tanto del sector público como del sector privado. En los casos de sustitución pensional o pensión de sobrevivientes deberá afiliarse la persona beneficiaria de dicha sustitución o pensión o el cabeza de los beneficiarios;*
>
> *d)* ***Los trabajadores independientes****, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador y cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes; (…)" (Negrilla fuera de texto).*

5.4.2. Sobre la sanción por omisión

El artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, estableció que la UGPP sería la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

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

A su turno, el artículo 179 dispuso las sanciones por las conductas anteriormente señaladas, así:

> *"La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo y las mismas se aplicarán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial según sea el caso.*
>
> *1. El aportante que omita la afiliación y/o vinculación y no pague los aportes al Sistema de la Protección Social en la fecha establecida para tal fin, deberá liquidar y pagar una sanción por cada mes o fracción de mes de retardo, de acuerdo al número de empleados, la cual aumentará si el pago se realiza con ocasión de la notificación del Requerimiento para Declarar o la Liquidación Oficial proferidos por la UGPP, conforme a los siguientes porcentajes del valor del aporte mensual a cargo:*

Rangos de empleados	***Sanción antes de la notificación del requerimiento para declarar***	***Sanción con la notificación del requerimiento para declarar***	***Sanción con la notificación de la liquidación oficial***
1-10	*1,5%*	*3,0%*	*6,0%*
11-30	*2,0%*	*4,0%*	*8,0%*
31-60	*2,5%*	*5,0%*	*10,0%*
61-90	*3,0%*	*6,0%*	*12,0%*
91-150	*3,5%*	*7,0%*	*14,0%*
>150	*4,0%*	*8,0%*	*16,0%*
Independientes	*3,0%*	*6,0%*	*12,0%*

> *2. El aportante que corrija por inexactitud las autoliquidaciones de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, sin que medie Requerimiento de Información de la UGPP, deberá liquidar y pagar una sanción equivalente al 5% del mayor valor a pagar, que se genere entre la corrección y la declaración inicial.*

Cuando la UGPP notifique el primer Requerimiento de Información, la sanción aumentará al 20%.

Cuando la UGPP notifique el Requerimiento para Corregir, la sanción aumentará al 35%.

Si la UGPP notifica Liquidación Oficial y determina el valor a pagar a cargo del obligado, impondrá sanción equivalente al 60% de la diferencia existente entre los aportes declarados y dejados de declarar.

3. Las personas y entidades obligadas a suministrar información a la UGPP, así como aquellas a las que esta entidad les haya solicitado informaciones y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello, se harán acreedoras a una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.

4. Las administradoras del Sistema de la Protección Social que incumplan los estándares que la UGPP establezca para el cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, serán sancionadas hasta por doscientas (200) UVT.

***Parágrafo.** Los recursos recuperados por concepto de las sanciones de que trata el presente artículo serán girados al Tesoro Nacional."*

La anterior norma fue modificada por la Ley 1819 de 2016, en la que se dispuso:

"ARTÍCULO 314. Modifíquese el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

ARTÍCULO 179. La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo y las mismas se aplicarán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial según sea el caso.

1. Al aportante a quien la UGPP le haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, por conductas de omisión o mora se le propondrá una sanción por no declarar equivalente al 5% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin que exceda el 100% del valor del aporte a cargo, y sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.

Si el aportante no presenta y paga las autoliquidaciones dentro del término de respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP le impondrá en la liquidación oficial sanción por no declarar equivalente al 10% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin exceder el 200% del valor del aporte a cargo, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.

Si la declaración se presenta antes de que se profiera el requerimiento para declarar y/o corregir no habrá lugar a sanción.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La sanción aquí establecida será aplicada a los procesos en curso a los cuales no se les haya decidido el recurso de reconsideración, si les es más favorable.

2. El aportante a quien se le haya notificado el requerimiento para declarar y/o corregir, que corrija por inexactitud la autoliquidación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social deberá liquidar y pagar una sanción equivalente al 35% de la diferencia entre el valor a pagar y el inicialmente declarado.

Si el aportante no corrige la autoliquidación dentro del plazo para dar respuesta al Requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP impondrá en la Liquidación Oficial una sanción equivalente al 60% de la diferencia entre el valor a pagar determinado y el inicialmente declarado, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar." (Negrilla fuera de texto)

5.5. CASO CONCRETO

5.5.1. Hechos relevantes probados

El 11 de mayo de 1992[10], con Resolución 661, CRMEIL reconoció a favor del hoy demandante una asignación de retiro. El 15 de enero de 1992[11], se dio el retiro efectivo del servicio.

Obra en el expediente certificado de ingresos y retenciones del año 2014 (formato 220) del hoy demandante[12]. En él, se registran ingresos por $135.681.280 provenientes de la asignación de retiro de la que goza. CREMIL dedujo de ese valor la suma de $4.651.280.

El 26 de septiembre de 2016[13], la UGPP hizo en requerimiento de información al actor. En él, explicó que luego de realizar un seguimiento de sus obligaciones tributarias, tuvo ingresos netos en 2014 por $523.976.000 y un total de costos y deducciones por $227.963.000. Le advirtió al actor que estaba en la obligación de hacer aportes para el año 2014 a los subsistemas de salud y pensión.

[10] Fl 109 del archivo 01 del expediente digitalizado.
[11] Fl 112 del archivo 01 del expediente digitalizado.
[12] Fl 102 del archivo 01 del expediente digitalizado.
[13] Archivo 9067291 del cuaderno de antecedentes.

El 23 de diciembre de 2016[14], la UGPP hizo un requerimiento para declarar o corregir al actor. En él advirtió que el actor no dio alcance al requerimiento de información, precisó que el ingreso base de cotización eran $402.246.000 y que el obligado no demostró con la entrega de pruebas, que existieran montos de eses total que resultaran deducibles por su relación con la actividad generadora. Instó al actor a pagar (i) $23.100.000 por concepto de aportes en pensión de los periodos de 2014; (ii) 42.273.000 por concepto de sanción por omisión de afiliación. Le concedió además 3 meses para dar alcance a lo expuesto.

El 22 de marzo de 2017[15], el acto dio alcance al requerimiento. Aportó planillas de pago en seguridad social por valor de $13.355.100,3 contratos de asesoría, prestación de servicios y arrendamiento. Alegó estar pensionado y, por tanto, no estar obligado a cotizar. Precisó que al ser un contratista independiente, su IBC debe ser calculado con base en el 40%del total de dicho ingreso.

El 15 de mayo de 2017[16], el actor solicitó el cierre del expediente contentivo del procedimiento administrativo. En su comunicación, detalló en el acápite de notificaciones:

NOTIFICACIONES

Las recibiré en mi domicilio Cartagena de Indias D.T. y C., en la dirección BARRIO BOCAGRANDE CRA 5 # 8 – 13 EDIFCIO VALPARAISO APTO 8B.
Teléfono: 315 7311484
E-mail: lazarodelcastilo@hotmail.com

El 31 de mayo de 2017[17], UGPP profirió ampliación al requerimiento para declarar o corregir No. RDC-2016-03505 del 23 de diciembre de 2016.

> *"En el presente caso, los ingresos efectivamente percibidos del señor LAZARO TELMO DEL CASTILLO OLAYA, fueron determinados a partir de la información suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, con base en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios del año gravable 2014, correspondientes a honorarios, comisiones y servicios, los cuales ascienden a la suma de CUATROCIENTOS DOS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL PESOS M/CTE ($402.246.000):*

[14] Archivo 20161520058001915148242342808 3 del cuaderno de antecedentes.
[15] Archivo 201770010863252 del cuaderno de antecedentes.
[16] Archivo 201770011535742-1 del cuaderno de antecedentes.
[17] Archivo 20161520058001915149629263557 0 de la carpeta de antecedentes.

(…)
Es de anotar que los costos susceptibles de ser deducidos deberán cumplir, además, con los requisitos establecidos en los artículos 617, 770, 771 y 771-2 del Estatuto Tributario.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el IBC de aportes a la Seguridad Social Integral, tanto en salud como en pensiones, no puede ser inferior al salario mínimo ni superior a los 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, el IBC sobre el cual se propusieron los ajustes para cada uno de los periodos objeto de fiscalización corresponde a QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M/CTE ($15.400.000)"[18].

Precisó también que el actor no hizo aportes al subsistema de salud, de acuerdo con lo constatado en el registro único de afiliados. Argumentó con respecto a la aplicación del 40% que se reconoció dicha excepción con respecto a los montos justificados en los contratos allegados, esto es, $169.201.536, sin embargo, no existe contrato que justifique los ingresos restantes por $233.044.464, por lo que con respecto a estas sumas no resultaba posible hacer la deducción porcentual. Esta decisión fue notificada por correo electrónico.

El 30 de noviembre de 2017[19], la UGPP emitió liquidación oficial No. RDO-2017-03944. Impuso sanción por omisión de afiliación y pago de los aportes por $36.014.700; sanción por no declarar por la conducta de omisión por $66.289.200; sanción por inexactitud por $5.967.735.

5.6.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico

En esta oportunidad, se reúne la Sala para resolver la inconformidad de Lázaro del Castillo Olaya con respecto a las decisiones adoptadas por la UGPP, por medio de las cuales fue sancionado por omisiones de afiliación y pago de aportes, por no declarar y por inexactitudes.

El caso se remonta al año 2014, sin embargo, antes es menester establecer las particularidades del hoy demandante. En mayo de 1992[20], se hizo acreedor a una asignación de retiro de las Fuerzas Militares. Con el paso de los años, aparte de su prestación, incursionó en diversos negocios.

[18] Fl 4 del archivo 20161520058001915149629263557O de la carpeta de antecedentes.
[19] Archivo 20161520058001915151205053616 de la carpeta de antecedentes.
[20] Fl 109 del archivo 01 del expediente digitalizado.

Para el año 2014, según se explica, percibió ingresos por $402.246.000 y la UGPP le sancionó por no hacer aportes en pensión por algunos de los valores percibidos. La sanción ascendió a $108.271.635.

El actor disputa la legalidad de la misma con base en 3 cargos. (i) estimó que no estaba en la obligación de cotizar, en tanto era mayor de 65 años para el año 2014 y no se pensionaría -además de estar percibiendo una asignación de retiro; (ii) no se tuvo en cuenta que dada la naturaleza de los ingresos, debía liquidarse los aportes con base en el 40% del mismo; (iii) se vulneró el debido proceso al no haber sido notificado físicamente de algunas decisiones.

De otra parte, según se desprende del plenario, el actor no interpuso el recurso de reconsideración contra el acto que le sancionó. En la decisión del 14 de febrero de 2019[21], el Despacho inadmitió la demanda. Pidió al actor que precisará que si se había interpuesto o no el recurso de reconsideración contra el acto demandado. Al subsanar, el actor afirmó no haberlo presentado *porque se consideró por la parte actora que fue indebidamente notificada, toda vez que NUNCA se le dio consentimiento a la U.G.P.P., para que notificara las actuaciones por esta vía, máxime cuando la entidad demandada tiene un formato especial de autorización donde se encuentra reglado que todo lo concerniente a la notificación electrónica, como consta en el numeral 13 de dicho formulario, que establece como requisito indispensable para poder realizar la notificación electrónica que el formulario se encuentre debidamente firmado en forma manuscrita. Por lo cual, damos por recibido la notificación de dicha liquidación oficial el día 24 de mayo de 2018 donde la UGPP vía correo físico entrega constancia del ACTA No. 18 DE PARTE DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y DEFENSA PAR Comité Presencial Caso No. 44 y relaciona en el acápite IV la liquidación oficial objeto de esta. demanda y que según su firmeza o ejecutoria de la misma culmina el día 20 de febrero de 2018, basando su actuación en el artículo 312 de la ley 1819 de 2016*[22].

Esta hipótesis fue de recibo por parte del Despacho que admitió la demanda en providencia del 20 de agosto de 2019[23]. La accionada en su contestación propuso la excepción de ineptitud de la demanda, sin embargo, el Despacho mantuvo su posición con respecto al asunto y, dado

[21] Fl 118 del archivo 01 del expediente digitalizado.
[22] Fl 126 del archivo 01 del expediente digitalizado.
[23] Fl 153 del archivo 01 del expediente digitalizado.

que el actor atendió el requerimiento especial en debida forma, tenía la posibilidad de acudir directamente a la demanda. La decisión se adoptó el 24 de junio de 2021[24] y la misma no fue objeto de recursos. En la misma providencia, se resolvió lo atinente a la excepción de caducidad propuesta.

Con todo, la Sala anulará el acto demandado por la vulneración al debido proceso. Los argumentos que sirven de soporte se exponen en líneas venideras.

El actor si estaba obligado a realizar aportes en salud, a pesar de gozar de una asignación de retiro y tener 65 años. Un análisis desprevenido de la afirmación del actor, conduciría a coincidir con él, sin embargo, hay matices que deben acompañar el estudio. En primer lugar, el actor no goza de una pensión, mas es acreedor de una asignación de retiro. Las diferencias entre una y otra prestación, escapan la incumbencia de esta providencia.

Oportuno resulta recordar que el articulo 279 de la Ley 100 excluye a los miembros activos de la fuerza pública del sistema general de seguridad social en salud, sin embargo, (i) el actor no se encuentra en servicio activo; (ii) los cuestionamientos se refieren a los dineros producidos en la actualidad. El articulo 157 de la norma en comento, consagra que dicho régimen si le resulta aplicable a lo trabajadores independientes.

> *"ARTÍCULO 157. Tipos de participantes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. A partir de la sanción de la presente Ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.*
>
> *Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en salud:*
>
> *1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados* ***y los trabajadores independientes*** *con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del Título III de la presente Ley".* Negrillas de la Sala.

Ergo, el actor estaba en la obligación de cotizar sobre lo percibido como trabajador independiente.

---

[24] Archivo 04 del expediente digitalizado.

Es procedente el cálculo del impuesto con base en el 40% en tratándose de contrataciones no laborales, sin embargo, el actor no demostró el origen de la totalidad de lo percibido. El articulo 23 del Decreto 1703 de 2002 dispuso que las cotizaciones en contratación no laboral se harían sobre la base del 40% del valor bruto del contrato. La intención del gobierno de la época fue incentivar la afiliación de los independientes al sistema de salud.

Para demostrar que era procedente la liquidación con base en el 40%, el actor hizo llegar al expediente administrativo 3 contratos, uno de asesoría en buceo y salvamento, uno de arrendamiento y uno por servicios técnicos. la suma de los valores brutos de los contratos ascendía a $169.201.536, restando por justificar $233.044.464 de lo percibido en el año 2014. La cotización sobre el 40% de los $169.201.536 equivale a $5.640.051. La cotización sobre los $233.044.646 restantes, ascendía a $19.420.372. Cuando el actor paga $13.408.200 como calculo del IBC, deja por fuera $11.652.223 que debieron figurar como liquidación del mes a mes de 2014.

Es un hecho probado que el actor hizo aportes al subsistema de salud, sin embargo, también lo es que no fueron hechos de acuerdo a los porcentajes adecuados, según lo percibido. En los alegatos de conclusión, el actor argumenta que los $233.044.464 sobre los que no se aportó justificación de la reducción al 40%, *fueron producto de una relación comercial que mi poderdante tuvo con una empresa extranjera, la cual, nunca entregó soporte de nada*[25]. La afirmación no es de recibo por parte de la Sala. No resulta lógico pretender obtener un beneficio tributario cuando no se cuenta con el haber probatorio para ello. La prueba de la procedencia de los ingresos es vital para hacer la reducción porcentual en el cálculo, sin embargo, de acuerdo a la afirmación del demandante, este emprendió una aventura en la que sin tener soportes de lo afirmado, liquidó de manera beneficiosa para sus intereses las contribuciones.

La accionada vulneró el debido proceso al notificar electrónicamente la ampliación del requerimiento sin que existiera autorización expresa. El procedimiento que condujo a la expedición de la liquidación fue trastocado por la falta de notificación de la ampliación del requerimiento de manera física, siendo que el actor nunca autorizó la notificación electrónica. Veamos.

[25] Fl 7 del archivo 06 del expediente digitalizado.

El 26 de septiembre de 2016[26], la UGPP hizo en requerimiento de información al actor. En él, explicó que luego de realizar un seguimiento de sus obligaciones tributarias, tuvo ingresos netos en 2014 por $523.976.000 y un total de costos y deducciones por $227.963.000. Le advirtió al actor que estaba en la obligación de hacer aportes para el año 2014 a los subsistemas de salud y pensión.

El 23 de diciembre de 2016[27], la UGPP hizo un requerimiento para declarar o corregir al actor. Advirtió que el actor no dio alcance al requerimiento de información, precisó que el ingreso base de cotización eran $402.246.000 y que el obligado no demostró con la entrega de pruebas, que existieran montos de eses total que resultaran deducibles por su relación con la actividad generadora. Instó al actor a pagar (i) $23.100.000 por concepto de aportes en pensión de los periodos de 2014; (ii) 42.273.000 por concepto de sanción por omisión de afiliación. Le concedió además 3 meses para dar alcance a lo expuesto. Esta decisión fue notificada físicamente[28].

la unidad
DE PENSIONES Y PARAFISCALES

Al contestar cite este número:
Radicado: 201615003960601

Bogota, D.C, 23 de diciembre de 2016

Señor(a) Doctor(a)

LAZARO TELMO DEL CASTILLO OLAYA
IDENTIFICACION **9067291**
EXPEDIENTE **20161520058001915**
DIRECCIÓN NOTIFICACIÓN **BRR BOCAGRANDE CR 5 ED VALPARAISO AP 8 B**
CARTAGENA , BOLIVAR

Asunto: Notificación por correo

Respetado(a) Señor(a) Doctor(a) :

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional, adjunto al presente se remite copia de **Requerimiento para declarar y/o corregir** No. **RCD-2016-03505** del **23/12/2016,** acompañado del anexo detallado en medio magnético **(*)**.

(*) El anexo aplica únicamente para los actos administrativos que así lo indiquen.

Cordial saludo,

SAÚL HERNANDO SUANCHA TALERO
Director de Servicios Integrados de Atención
Unidad de Pensiones y Parafiscales -UGPP

[26] Archivo 9067291 del cuaderno de antecedentes.
[27] Archivo 20161520058001915148242342808 3 del cuaderno de antecedentes.
[28] Archivo 201615003960601 del cuaderno de antecedentes.

El 22 de marzo de 2017[29], el actor dio alcance al requerimiento. Aportó planillas de pago en seguridad social por valor de $13.355.100,3 y contratos de asesoría, prestación de servicios y arrendamiento. Alegó estar pensionado y, por tanto, no estar obligado a cotizar. Precisó que al ser un contratista independiente, su IBC debe ser calculado con base en el 40% del total de dicho ingreso.

El 15 de mayo de 2017[30], el actor solicitó el cierre del expediente contentivo del procedimiento administrativo. En su comunicación, detalló en el acápite de notificaciones:

NOTIFICACIONES

Las recibiré en mi domicilio Cartagena de Indias D.T. y C., en la dirección BARRIO BOCAGRANDE CRA 5 # 8 – 13 EDIFCIO VALPARAISO APTO 8B.
Teléfono: 315 7311484
E-mail: lazarodelcastilo@hotmail.com

El 31 de mayo de 2017[31], UGPP profirió ampliación al requerimiento para declarar o corregir No. RDC-2016-03505 del 23 de diciembre de 2016.

> *"En el presente caso, los ingresos efectivamente percibidos del señor LAZARO TELMO DEL CASTILLO OLAYA, fueron determinados a partir de la información suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, con base en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios del año gravable 2014, correspondientes a honorarios, comisiones y servicios, los cuales ascienden a la suma de CUATROCIENTOS DOS MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y SEIS MIL PESOS M/CTE ($402.246.000):*
> *(…)*
> *Es de anotar que los costos susceptibles de ser deducidos deberán cumplir, además, con los requisitos establecidos en los artículos 617, 770, 771 y 771-2 del Estatuto Tributario.*
>
> *Sin embargo, teniendo en cuenta que el IBC de aportes a la Seguridad Social Integral, tanto en salud como en pensiones, no puede ser inferior al salario mínimo ni superior a los 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes, el IBC sobre el cual se propusieron los ajustes para cada uno de los periodos objeto de fiscalización corresponde a QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M/CTE ($15.400.000)"*[32].

[29] Archivo 201770010863252 del cuaderno de antecedentes.
[30] Archivo 201770011535742-1 del cuaderno de antecedentes.
[31] Archivo 20161520058001915149629263557O de la carpeta de antecedentes.
[32] Fl 4 del archivo 20161520058001915149629263557O de la carpeta de antecedentes.

Precisó también que el actor no hizo aportes al subsistema de salud, de acuerdo con lo constatado en el registro único de afiliados. Argumentó con respecto a la aplicación del 40% que se reconoció dicha excepción con respecto a los montos justificados en los contratos allegados, esto es, $169.201.536, sin embargo, no existe contrato que justifique los ingresos restantes por $233.044.464, por lo que con respecto a estas sumas no resultaba posible hacer la deducción porcentual. Esta decisión fue notificada por correo electrónico el 1 de junio de 2017[33].

Al contestar cite este número:
Radicado: 201715001653331

Bogota, D.C, 01 de junio de 2017

Señor(a) Doctor(a)

LAZARO TELMO DEL CASTILLO OLAYA
IDENTIFICACION **9067291**
EXPEDIENTE **[illegible]**
DIRECCIÓN NOTIFICACIÓN **lazarodelcastilo@hotmail.com**
CARTAGENA , BOLIVAR

Asunto: Notificación por correo

Respetado(a) Señor(a) Doctor(a) :

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional, adjunto al presente se remite copia de **Ampliación al Requerimiento para Declarar y/o Corregir** No. **ARD-2017-00040** del **31/05/2017,** acompañado del anexo detallado en medio magnético **(*)**.

El 30 de noviembre de 2017[34], la UGPP emitió liquidación oficial No. RDO-2017-03944. Impuso sanción por omisión de afiliación y pago de los aportes por $36.014.700; sanción por no declarar por la conducta de omisión por $66.289.200; sanción por inexactitud por $5.967.735. esta decisión fue notificada electrónicamente[35].

[33] Archivo 201715001653331 de la carpeta de antecedentes.
[34] Archivo 20161520058001915151205053616 de la carpeta de antecedentes.
[35] Archivo 201715003537841 de la carpeta de antecedentes.

Al contestar cite este número:
Radicado: 201715003537841

Bogotá, D.C, 01 de diciembre de 2017

Señor(a)

Representante legal o Apoderado
LAZARO TELMO DEL CASTILLO OLAYA
IDENTIFICACION 9067291
EXPEDIENTE 20161520058001915
DIRECCIÓN NOTIFICACIÓN lazarodelcastilo@hotmail.com
CARTAGENA , BOLIVAR

Asunto: Notificación por correo

Respetado(a) Señor(a):

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional, adjunto al presente se remite copia de Liquidación oficial No. RDO-2017-03944 del 30/11/2017, acompañado del anexo detallado en medio magnético (*).

El 19 de febrero de 2018[36], la UGPP celebró comité de conciliación. En él se estudió la posibilidad de conciliar el caso del hoy demandante. La decisión fue no conciliar y se ordenó notificar la decisión físicamente al actor.

VII. DECISIÓN

Una vez verificados los requisitos exigidos en el artículo 316 de la Ley 1819 de 2016, se estableció que el aportante **NO CUMPLE** con los mismos para dar por terminado por mutuo acuerdo el proceso administrativo previamente identificado, debido a que con anterioridad al 29 de diciembre de 2016 el aportante NO había sido notificado de ninguno de los actos administrativos señalados expresamente en el numeral 1° del artículo 316 de la Ley 1819 de 2016.

Por lo anterior, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, decide **NO APROBAR LA TRANSACCION** y en consecuencia **NO hay lugar a la TERMINACIÓN POR MUTUO ACUERDO** del proceso administrativo de determinación de obligaciones No. **20161520058001915.**

Esta decisión debe ser notificada al aportante, en la **BARRIO BOCAGRANDE CRA 5 EDIFICIO VALPARAISO APTO 8B** de la ciudad de **Cartagena de Indias D.T. y C.**[3], conforme con lo establecido en el inciso primero del artículo 565 del Estatuto Tributario.

[3] Dirección informada por el aportante en el RAD: 201770010863252 del 23 de marzo de 2017

El artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 estableció que el procedimiento para la determinación de las contribuciones parafiscales de la protección social debe ajustarse a lo establecido en el Libro V, TítulosI, IV, V y VI del Estatuto Tributario.

En virtud de esa disposición, se aplica el artículo 566-1 del ET, que regula la notificación electrónica en asuntos tributarios. No obstante, esa norma advertía que la notificación electrónica de los actos administrativos se realizaría al correo electrónico asignado por la DIAN "*en las condiciones*

[36] Archivo denominado CASO No 44 LAZARO TELMO DEL CASTILLO OLAYA, en la carpeta de antecedentes.

establecidas en el reglamento" y al final incluía que *"El Gobierno Nacional señalará la fecha a partir de la cual será aplicable esta forma de notificación"*.

Ante estos requisitos, para notificar sus actos, la UGPP solo podía aplicar el artículo 566-1 del ET, desde cuando se expidiera reglamento y el Gobierno Nacional señalara la fecha en la que esa clase de notificación podía practicarse.

Sobre el particular, en auto de 5 de julio de 2018[37], al resolver la apelación contra un auto que rechazó, por caducidad, la demanda contra actos de la UGPP, el H. Consejo de Estado estudió la notificación electrónica del acto que resolvió un recurso de reconsideración, realizada por la UGPP en septiembre de 2016, esto es, antes de la vigencia de la Ley 1819 de 2016 (29 de diciembre de 2016). Consideró que frente a los actos de la UGPP notificados antes de la Ley 1819 de 2016, no rige la notificación electrónica en asuntos tributarios (artículo 566-1 del ET). Al respecto, la Sala sostuvo lo siguiente:

> *"(…) 2.1.2. De otro lado, el artículo 566-1 del Estatuto Tributario, aplicable en virtud del inciso sexto del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, regula la notificación electrónica en asuntos tributarios. Dicha norma dispone que la notificación electrónica de los actos administrativos se realizará al correo electrónico asignado por la DIAN en las condiciones establecidas en el reglamento, por lo que concluye disponiendo que "[e]l Gobierno Nacional señalará la fecha a partir de la cual será aplicable esta forma de notificación". Comoquiera que no ha sido expedido ese reglamento y que el Gobierno Nacional no ha señalado la fecha en que inicia su operación, esta norma tampoco rige en el caso concreto (…)".*

En el mismo auto de 5 de julio de 2018, advirtió que en virtud de lo consagrado en el artículo 564 ET, es posible que el contribuyente o aportante informe un correo electrónico como dirección procesal, entendida como aquella en la que la administración debe surtir las notificaciones de los actos administrativos dictados en las actuaciones administrativas[38]. También estimó que en virtud de lo consagrado en el artículo 564 ET, es posible que el contribuyente o aportante informe un correo electrónico como dirección procesal, entendida como aquella en la que la administración debe surtir las notificaciones de los actos administrativos dictados en las actuaciones administrativas. También precisó que si se suministró un correo electrónico

[37] Exp. 25000-23-37-000-2017-00682-01 (23412), CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.
[38] Ibidem.

como dirección procesal, la notificación de los actos de la UGPP debía surtirse con fundamento en las normas generales previstas en el CPACA, porque no existía disposición especial aplicable prevista en el ET.

> *"(…) Cuando se suministre un correo electrónico como dirección procesal, la notificación deberá surtirse con base en las disposiciones generales previstas en la Ley 1437 de 2011 porque no existe norma especial prevista en el Estatuto Tributario, en especial si se tiene en cuenta que este evento no está regulado en el artículo 566-1 (…)".*

En consecuencia, en el auto de 5 de julio de 2018, el H. Consejo de Estado concluyó que antes de la Ley 1819 de 2016, la UGPP debía cumplir los requisitos previstos en los artículos 56[39] y 67[40] del CPACA, según los cuales la autoridad debe tener autorización del interesado para ser notificado de forma electrónica y certificar la fecha y hora en la que el administrado accedió al acto administrativo, momento a partir del cual se entiende surtida la notificación electrónica.

Por lo anterior, si no existe norma especial aplicable que regule la notificación electrónica, se debe acudir a las normas generales sobre la materia, lo que es concordante con el artículo 2 del CPACA, conforme con el cual en lo no previsto en los procedimientos especiales "se aplicarán las disposiciones de este Código".

En el caso, no existió una autorización del actor para ser notificado por correo electrónico de las decisiones, de suerte que se trastoca el procedimiento cuando la UGPP unilateralmente prefirió notificar por correo

---

[39] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 56. Notificación electrónica. Las autoridades podrán notificar sus actos a través de medios electrónicos, siempre que el administrado haya aceptado este medio de notificación. Sin embargo, durante el desarrollo de la actuación el interesado podrá solicitar a la autoridad que las notificaciones sucesivas no se realicen por medios electrónicos, sino de conformidad con los otros medios previstos en el Capítulo Quinto del presente Título. La notificación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración. (Nota: el texto corresponde al original del CPACA antes de la modificación introducida por el artículo 10 de la Ley 2080 de 2021).

[40] Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, artículo 67. Notificación personal. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. […] La notificación personal para dar cumplimiento a todas las diligencias previstas en el inciso anterior también podrá efectuarse mediante una cualquiera de las siguientes modalidades: 1. Por medio electrónico. Procederá siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera. […]. 2. En estrados […]".

electrónico la ampliación del requerimiento y la liquidación oficial No. RDO-2017-03944.

La ampliación del requerimiento planteó interrogantes no hechos en el requerimiento inicial. Al analizar el contenido de ambos instrumentos, es apenas evidente que la solicitud de ampliación trae consigo nuevos instrumentos de análisis, provenientes en parte de la respuesta al requerimiento inicial que hizo llegar el hoy demandante a la UGPP. La ampliación del requerimiento tuvo en cuenta la justificación de ingresos contenida en los 3 contratos aportados por el actor, sin embargo, hizo planteamientos que ameritaban la respuesta del contribuyente, algo que no sucedió y que se argumenta tuvo lugar en razón a la falta de notificación en debida forma del instrumento.

La liquidación oficial tuvo sustento en un instrumento que no fue notificado en debida forma al actor. La liquidación oficial No, RDO-2017-03944 afirmó que el actor no dio alcance a la solicitud de ampliación del requerimiento[41].

	Calidad en la que actúa	Obligado
Ampliación al requerimiento	Número	ARD-2017-00040

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68 A – 18, Bogotá D.C.
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090
www.ugpp.gov.co
PF-FOR-179 V. 4.0

MINHACIENDA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Página 2 de 16

la unidad
DE PENSIONES Y PARAFISCALES

ANTECEDENTES		
para declarar y/o corregir	Fecha de expedición	31/05/2017
	Fecha de notificación	14/06/2017
	Forma de notificación	Correo Electrónico
	Guía o certificado de acuse de recibo de notificación	1AF7807E272FB58ED9C6CD77E24081553CE0DD41
Respuesta a la ampliación al requerimiento para declarar y/o corregir	EL OBLIGADO no respondió la ampliación al requerimiento para declarar y/o corregir en el término establecido en el artículo 708 del Estatuto Tributario	

[41] Fl 2 del archivo 20161520058001915151220550536 16 de la carpeta de antecedentes.

Las conclusiones que soportan la sanción, tienen dentro de su sustento una decisión que no fue notificada en debida forma al actor. Nunca tuvo formalmente el demandante la oportunidad de pronunciarse sobre estos nuevos requerimientos, por tanto, el resultado del procedimiento cae en la incertidumbre de lo que pudo ser, que en forma alguna puede conducir a la imposición de una sanción.

El acta de no conciliación No. 18 fue notificada físicamente. Llama la atención de la Sala el hecho que el acta reseñada si fue notificada personalmente. Si se acepta la hipótesis según la cual el actor aceptó en actos previos ser notificado electrónicamente, ¿Por qué no notificar esta actuación de la misma forma? Del expediente se desprende que solo hubo dos actuaciones notificadas electrónicamente. La ampliación del requerimiento y la liquidación oficial, cronológicamente seguidos uno de otro. Luego, con el acta de no conciliación se optó por volver a la notificación física, sin alguna razón aparente.

La teoría de la indebida notificación ha sido aceptada tácitamente por la accionada. Con la contestación de la demanda, la actora propuso la excepción de ineptitud de la demanda y caducidad, al estimar que el actor no demandó dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de la liquidación oficial, sin embargo, las excepciones fueron declaradas no probadas por el Despacho sustanciador de esta decisión. La argumentación se centró en el hecho que el actor se enteró de la existencia del acto de liquidación cuando le fue notificada la constancia de no conciliación No. 18 -la que si se le notificó físicamente-.

Cuando se acepta esta hipótesis, al tiempo se está aceptando que la notificación electrónicamente no fue correcta. Esta decisión se encuentra en firme, en tanto la accionada no presentó recurso contra la decisión que resolvió las excepciones previas el pasado 24 de junio de 2021.

Al haberse vulnerado el procedimiento para la expedición del acto de sanción, deviene en nulo su contenido. El actor no fue informado en debida forma del segunda requerimiento -el cual, naturalmente, no contestó- y dicho instrumento fue insumo para la expedición del acto administrativo demandado.

Como conclusión, y de acuerdo a las pretensiones de la demanda, para la Sala es evidente que el actor si estaba obligado a hacer aportes y, en la

medida de que demostrara el origen de los ingresos, podría beneficiarse de la liquidación con base en el 40% de los mismos. Se anulará el acto administrativo contenido en la Liquidación Oficial RDO-2017-03944, siendo el restablecimiento ser eximido del pago de la sanción impuesta.

5.6.3. Condena en costas

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala, que "*Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil*".

El artículo 365 del Código General del Proceso señala que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. Conforme lo anterior, se condenará en costas a la parte demandada, dado que le resultó desfavorable el resultado del proceso.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

VI.- FALLA

PRIMERO: ANULAR el acto administrativo contenido en la liquidación oficial No. RDO-2017-03944, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

Como consecuencia de lo anterior, el demandante no debe pagar la sanción impuesta en dicho acto.

SEGUNDO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO: Condenar en costas a la parte demandada.

CUARTO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado en sesión virtual de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

OSCAR IVÁN CASTAÑEDA DAZA

MARCELA DE JESÚS LÓPEZ ÁLVAREZ

Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado	13001-23-33-000-2018-00610-00
Demandante	LÁZARO THELMO DEL CASTILLO OLAYA
Demandado	UGPP
Magistrado Ponente	Óscar Iv án Castañeda Daza