

Bogotá D.C., 4 de March de 2022

Honorable Magistrada
Dra., CARMEN AMPARO PONCE DELGADO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA – SUBSECCIÓN B.
Email: rmemorialesposec04tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co
E. S. D.

REFERENCIA: CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: SEGUNDO MIGUEL FAJARDO SUÁREZ C. C. N° 19.425.309
DEMANDADA: U. A. E., DE GESTIÓN PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION
SOCIAL – UGPP -
RADICACIÓN: 25000-23-37-000-2021-00496-00

Radicado: 2022110000542631



ARMANDO CALDERÓN GONZÁLEZ, identificado con cédula de ciudadanía N° 79.699.184 de Bogotá D.C., y Tarjeta Profesional de Abogado N° 118.579 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de Apoderado Especial de la entidad demandada **Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-**, según poder conferido por la **Dra., CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRAS**, en su calidad de **Subdirector General 040 - 24** de la Subdirección Jurídica de Parafiscales de la Dirección Jurídica de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP**, conforme con las Resoluciones N° 379 del 31 de marzo de 2020, N° 688 del 04 de agosto de 2020, y acta de posesión N° 32 de fecha 04 de mayo de 2020, por medio del presente escrito procedo a contestar el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, formulado por el Doctor **SANTIAGO TORRES VILLANUEVA** en calidad de apoderado judicial del señor **SEGUNDO MIGUEL FAJARDO SUÁREZ**, identificado con la **C. C. N° 19.425.309** de conformidad con el artículo 175 del C.P.A.C.A., y con fundamento en lo siguiente:

I. EXCEPCIÓN PREVIA

FALTA DE COMPETENCIA EN RAZÓN A LA CUANTÍA DEL PROCESO

Considero que su Honorable despacho, no es competente para conocer en primera instancia del presente asunto conforme con lo siguiente:

El acto administrativo sometido al control de legalidad versa sobre aportes al Sistema de Seguridad Social, gravámenes especiales de naturaleza tributaria conforme lo establece el artículo 2 de la Ley Orgánica 225 de 1995, al señalar que:

“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.”



Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración". (Negritas fuera del texto).

Por su parte, el Decreto 3033 en su artículo 1 numeral primero define las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social, así:

1. Contribuciones Parafiscales del Sistema de la Protección Social: Se refieren a los aportes con destino al Sistema de Seguridad Social Integral conformado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones y Riesgos Laborales, y a los establecidos con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y al Régimen de Subsidio Familiar.

Para el caso en concreto, el demandante pretende se declare la nulidad y restablecimiento del derecho vía Persaltum de **la Liquidación Oficial Resolución N° RDO 2021-00299 del 17 de marzo de 2021**, por medio de la cual se le determinaron ajustes por omisión en la vinculación e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral – SSSI- y se le sanciona por omisión e inexactitud", así:

RESUMEN LIQUIDACIÓN OFICIAL RDO-2021-00299

TIPO DE INCUMPLIMIENTO	SUBSISTEMA	2017	TOTAL
INEXACTO	1.Salud	17.643.200	17.643.200
	2.Pensión	22.583.200	22.583.200
	3.Fondo Solidaridad Pensional	2.951.200	2.951.200
	Subtotal INEXACTO	43.177.600	43.177.600
OMISO	1.Salud	9.070.800	9.070.800
	Subtotal OMISO	9.070.800	9.070.800
OMISOS CALCULO ACTUARIAL	2.Pensión	11.433.271	11.433.271
	Subtotal OMISOS CALCULO ACTUARIAL	11.433.271	11.433.271
Total General		63.681.671	63.681.671

ARTÍCULO SEGUNDO: Imponer sanción por omisión a **SEGUNDO MIGUEL FAJARDO SUAREZ** con C.C. **19425309**, por la suma de **CUARENTA Y CUATRO MILLONES DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL OCHOCIENTOS PESOS M/CTE. (\$44.265.800)**. El cálculo de la sanción se detalla en el archivo de Excel anexo a la presente liquidación oficial y que hace parte integral de la misma (hoja sanción omisión).

ARTÍCULO TERCERO: Imponer sanción por inexactitud a **SEGUNDO MIGUEL FAJARDO SUAREZ** con C.C. **19425309**, por la suma de **VEINTICINCO MILLONES NOVECIENTOS SEIS MIL QUINIENTOS SESENTA PESOS M/CTE. (\$25.906.560)**. El cálculo de la sanción se detalla en el archivo de Excel anexo a la presente liquidación oficial y que hace parte integral de la misma (hoja sanción inexactitud).

En total los valores determinados por la UNIDAD en la Liquidación Oficial entre ajustes y sanciones es de **CIENTO TREINTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES TREINTA Y UN MIL PESOS MCTE., (\$133.854.031)**.

Ahora, la norma que fija la competencia por factor cuantía en el presente caso es la señalada en el numeral 4 del artículo 155 del C.P.A.C.A., modificado por el artículo 30 de la ley 2080 de 2021:

“Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

4. De los procesos que se promuevan sobre el montó, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, **cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.** (Subrayado y negrilla propio).

Por su parte el artículo 157 del C. P. A. C., modificado por el artículo 32 de la Ley 2080 de 2021, dispone:

Artículo 157. Competencia por razón de la cuantía. Para efectos de la competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ella pueda considerarse la estimación de los perjuicios inmateriales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, que tomará en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, causados hasta la presentación de aquella.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

PARÁGRAFO. Cuando la cuantía esté expresada en salarios mínimos legales mensuales vigentes, se tendrá en cuenta aquel que se encuentre vigente en la fecha de la presentación de la demanda.

De la normas señaladas, se tiene que en asuntos de carácter tributario la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida, **por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.**

En la presente demanda se discute la suma por concepto de i) Aportes a la Seguridad Social, ii) la sanción por omisión y iii) la sanción por inexactitud por los periodos enero a diciembre de 2017, que suman un total de \$133.854.031. Entonces, en aplicación del artículo 155 del CPACA, se infiere que la competencia de los Tribunales Administrativos en primera instancia en procesos que se promuevan sobre **el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales** (como es el caso que nos ocupa), será cuando la cuantía exceda de los 500 S.M.M.L.V., contrario a lo expuesto en el auto admisorio de la demanda donde se indica:

<p>La Sección Cuarta tiene competencia para conocer de la demanda por las siguientes razones (Artículo 18 del Decreto 2288 de 1989, numerales 3° y 4° del artículo 152 C.P.A.C.A.):</p>	<p>(i) El asunto puesto a consideración es de carácter tributario.</p> <p>(ii) La estimación razonada de la cuantía realizada por la parte demandante supera el monto equivalente a 100 S.M.L.M.V., aplicable para aquellas controversias que se suscitan con ocasión del monto, distribución o asignación de impuestos, tasa y contribuciones (aportes) . En tanto la cuantía es la suma de \$133.854.031 valor determinado por la autoridad demandada.</p>
---	--

El monto equivalente a los 100 S.M.L.M.V., fue modificado con la entrada en vigencia de la Ley 2080 esto es el 26 de enero de 2021, y la presente acción se instauró el 16 de julio de 2021.

Así las cosas, se puede evidenciar que su Honorable Despacho no es el competente para estudiar la legalidad de la **Liquidación Oficial Resolución N° RDO 2021-00299 del 17 de marzo de 2021**, por lo que la suma discutida por el demandante no excede o supera la cuantía de 500 S.M.L.M.V., ($500 * 908.526 = \$454.263.000$), determinada legalmente para el conocimiento de los Jueces Administrativos en primera instancia.

Lo anterior, es ratificado por la misma demandante en su escrito introductorio al señalar:

SEGUNDO. - COMPETENCIA. Los juzgados Administrativos de Bogotá D.C. son competentes por razón del territorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, atendiendo a que el acto demandado fue expedido en Bogotá D.C. ciudad que además es el lugar del domicilio de la parte demandada.

Por razón de la cuantía, de conformidad con el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo 31 de la Ley 2080 de 2021, el cual establece que los Jueces Administrativos, conocerán en primera instancia los asuntos de "...nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)"

Es necesario clarificar, que el acto demandado es de naturaleza tributaria, puesto que trata sobre las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -CPPS-, las cuales pertenecen a la categoría de tributos, en consecuencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece que "...En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones".

Así las cosas, la cuantía será fijada tomando el valor determinado en la Resolución RDO 2021-00299 del 17 de marzo de 2021, por la suma **SESENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y UN MIL SEISCIENTOS SETENTA Y UNO PESOS M/CTE (\$63.681.671)**.

II. A LAS PRETENSIONES

Conforme a las consideraciones de orden fáctico y jurídico que se expondrán en la presente contestación, en forma respetuosa manifiesto a su Honorable Despacho, que la UNIDAD se **OPONE** a todas y cada una de las declaraciones y pretensiones formuladas en el escrito de demanda, toda vez que la entidad que represento actuó en ejercicio de las facultades y funciones establecidas en la Ley y conforme a las disposiciones especiales vigentes al momento de expedir el acto administrativo objeto de la presente demanda, el que se encuentran investido de la presunción de legalidad que no logra quebrantar la parte actora, ni con los hechos, ni con los fundamentos jurídicos, como tampoco de índole probatorio allegado al libelo, esto es:

1. A la declaratoria de nulidad de la **Liquidación Oficial N° RDO 2021-00299 del 17 de marzo de 2021**.

FRENTE AL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.

Me opongo, a que se restablezca el derecho al señor **SEGUNDO MIGUEL FAJARDO SUÁREZ**, identificado con la **C. C. N° 19.425.309**, en los siguientes términos:

2. Ordenar se dejar sin efectos jurídicos la **Liquidación Oficial N° RDO 2021-00299 del 17 de marzo de 2021**.

SOBRE LA CONDENA EN COSTAS:

Esta carga económica comprende, por una parte, los *gastos* necesarios para el trámite del juicio distintos del pago de apoderados y de otro lado, las *agencias en derecho* que corresponden a los gastos efectuados por concepto de apoderamiento, por lo que es necesario recordar que en aquellos casos en los cuales se demuestre que existe un interés general como es el caso que nos ocupa, no debe condenarse en costas.

Aunado a lo anterior, la Unidad es una autoridad pública que defiende la prevalencia del interés general y garantiza la efectividad de los principios, derechos y deberes que tienen que ver con el pago correcto y oportuno de las contribuciones parafiscales de la protección social cuyo objetivo es proteger los recursos y el patrimonio público del Sistema de Seguridad Social, y persigue una finalidad constitucionalmente legítima ya que las actuaciones de mi representada se hacen en base al cumplimiento de los fines del estado, motivo por el cual se puede establecer exenciones en el pago de costas.

Ahora bien, el artículo 188 del CPACA, establece:

“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 precitado artículo remite en este tema al C.P.C. hoy, C.G.P; el cual en su artículo 365 determina las reglas a las que debe sujetarse la condena en costas, de la siguiente manera:

(...)

“Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”.

Sin embargo, al revisar el escrito de demanda, no se encuentra ninguna prueba que acredite los gastos en que incurrió la parte actora para el desarrollo del proceso, por tanto, mal puede condenarse en costas a mi representada en la medida en que no hay causación alguna que lo justifique.

Por otra parte, con sujeción al lineamiento jurisprudencial que se ha fijado en materia de condena en costas ⁽¹⁾, ⁽²⁾ las mismas no son procedentes conforme a lo previsto en el artículo 188 del C.P.A.C.A, toda vez que la controversia en el presente asunto reviste un carácter de interés público dado que con el adecuado, completo y oportuno pago de aportes parafiscales se busca obtener los recursos necesarios para cumplir con el desarrollo de los fines del Estado Social de Derecho previstos en el artículo 2 de la Constitución Política, así como la financiación del Sistema.

Sobre el particular, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, en sentencia del 19 de agosto de 2004, Exp. 2002-0175 (3403-02), precisó:

*Del recuento anterior de preceptos es necesario resaltar la importancia que tiene el principio de solidaridad en el régimen de salud de la Ley 100 de 1993, el cual constituye un deber exigible a las personas, que hace referencia a la obligación que tienen los administrados de contribuir con su esfuerzo a la sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual lleva forzosamente a concluir que éstos deban cotizar, si tienen ingresos, **no solo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en conjunto.***

¹ **Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, Sección Cuarta – Subsección “A”, Magistrada Ponente: Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto. Expediente N° 25000233700020120035900, Sentencia del 25 de septiembre de 2013.

² **Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, Sección Cuarta – Subsección “A”, Magistrada Ponente: Dra. Patricia Afanador Armenta. Expediente N° 25000233700020130041700, Sentencia del 21 de agosto de 2014.

*Resulta, por lo tanto, una verdad indiscutible que la seguridad social integral tiende a la protección de los miembros de una comunidad en sus múltiples necesidades, por lo que la filosofía que informa el sistema está fincada, se repite, en la solidaridad social y en la integralidad. **En esa medida los costos no los debe asumir el contingente de los trabajadores amparados, como tampoco los empresarios o patronos, pues éstos deben asumirlos todos en conjunto, en directa proporción a sus recursos y así, los que poseen más, aportan más y los menos capaces, cotizan en menor cantidad. Además, los capacitados económicamente para aportar, subsidian a los demás, como una manifestación de la solidaridad humana.*** (Subrayado y Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior, ni siquiera en gracia de discusión es procedente la condena en costas a mi representada y ruego de manera respetuosamente, considerarlo en igual sentido.

III. A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

Se da respuesta a cada uno de ellos así:

AL HECHO 1: ES CIERTO².

AL HECHO 2: ES CIERTO³.

AL HECHO 3: ES CIERTO⁴.

AL HECHO 4: NO ES CIERTO⁵. La liquidación Oficial N° RDO 2021-00299 del 17/03/2021, se notificó en forma electrónica el 19 de marzo de 2021.

III. ARGUMENTOS DE DEFENSA

Como metodología a utilizar, la estructura de la contestación de la presente demanda es la siguiente:

1. Del Sistema de la Protección Social – Sensibilización frente a la obligatoriedad de afiliación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social.
2. Desarrollo de todos y cada uno de los planteamientos formulados por la demandante en los capítulos “**VI. DISPOSICIONES QUEBRANTADAS**” Y “**VII. CONCEPTO DE VIOLACIÓN**”.
3. Oposición a la práctica de pruebas documentales solicitadas por la demandante.

1. DEL SISTEMA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - SENSIBILIZACIÓN FRENTE A LA OBLIGATORIEDAD DE AFILIACIÓN Y PAGO DE APORTES AL SISTEMA.

El artículo 48 de la Constitución Nacional elevó a rango constitucional el Derecho irrenunciable a Seguridad Social, el cual debe ser garantizado a todos los habitantes del territorio y cuya

² Ver antecedentes Ad., Carpeta 2. REQUERIMIENTO DECLARAR – CORREGIR / PDF REQ DEC-CORR RCD-1949

³ Ver antecedentes Ad., Carpeta 2. REQUERIMIENTO DECLARAR – CORREGIR / carpeta 2019500503468252 RTA RCD

⁴ Ver antecedentes Ad., Carpeta 3. LIQUIDACION OFICIAL / PDF LIQ OF RDO-0299

⁵ Ver antecedentes Ad., Carpeta 3. LIQUIDACION OFICIAL / Carpeta 7Zip 2021150000578401 NOTIF ELECT RDO-0299

cobertura será ampliada en forma progresiva. Así mismo establece que el Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera y respetará los derechos adquiridos.

La seguridad social es un derecho fundamental y un servicio público cuya obligatoria prestación debe asegurar el Estado. Este derecho exige la existencia de sistemas de seguridad social que brinden protección frente a (i) la falta de ingresos ya sea por enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; (ii) gastos excesivos de atención de salud; (iii) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares dependientes, los cuales, además de estar disponibles deben prever prestaciones que permitan asegurar a los beneficiarios una vida digna, ofrecer cobertura universal –**con énfasis en los grupos más desfavorecidos o marginados**–, contar con reglas proporcionales y transparentes de acceso y permanencia, contemplar costos asequibles, así como escenarios de participación y de difusión de información, y ser accesibles físicamente.⁶

Fue así como en desarrollo del artículo 48 de la C.P. se expidió la Ley 100 de 1993, con la finalidad de introducir un sistema unificado de Seguridad Social con el que se brindará una cobertura integral frente a las contingencias antes señaladas, con énfasis en la que menoscaban la salud y la capacidad económica, con este sistema también se buscó fortalecer la sostenibilidad financiera del sistema, aumentar su cobertura, en especial para los más vulnerables, mejora la eficiencia en el manejo de los recursos.

Conforme a lo previsto en el artículo 2 de la Ley 100, la seguridad Social se prestará con sujeción entre otros a los siguientes principios: **eficiencia** - mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles, para que los beneficios que da la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente; **Universalidad** - Garantía de protección todas las personas, sin discriminación y en todas las etapas de la vida; **solidaridad** - entendida como la ayuda mutua entre personas, bajo el principio del más fuerte hacía al más débil; integralidad que hace referencia a la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población.

En conclusión, la seguridad Social es entendida como el conjunto de Instituciones, normas y procedimientos de los que disponemos las personas y la comunidad para gozar de calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas del Estado y la misma sociedad, para facilitar una cobertura integral de las contingencias que en un momento determinado puede padecer un ser humano y con los cuales se busca lograr el bienestar del individuo.

En relación con el principio de solidaridad, la H. Corte Constitucional en sentencia C- 124 de 2004, señaló que:

“En relación con el principio de solidaridad ha dicho la Corte que este implica que todos los que participan en el sistema de seguridad social tienen el deber de contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban, en general, cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino para preservar el sistema en su conjunto.”

Es así como *“a la seguridad social se le reconoce un carácter expansivo y no excluyente, que a partir de la solidaridad e igualdad, busca llevar prosperidad y bienestar a todos los sectores de la población, en particular a los más desprotegidos; propósito que depende en gran medida de las circunstancias políticas, económicas y jurídicas existentes, del compromiso de los gobiernos y del adecuado manejo que se haga de los recursos que sean apropiados y dispuestos para el cumplimiento de ese fin.”*⁷

“La seguridad social en Colombia es esencialmente solidaridad social. No se concibe el sistema de seguridad social sino como un servicio público solidario; y la manifestación más integral y completa del principio constitucional de solidaridad es la seguridad social. La seguridad social es,

⁶ Corte Constitucional Sentencia C - 504 del 16 de julio de 2014. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt.

⁷ Sentencia c- 655 de 2003 Corte Constitucional.

en la acertada definición del preámbulo de la Ley 100 de 1993, el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona “y la comunidad”, para que, en cumplimiento de los planes y programas que el Estado y “la sociedad” desarrollen, se pueda proporcionar la “cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica”, con el fin de lograr el bienestar individual y “la integración de la comunidad”:

La seguridad social como esfuerzo mancomunado y colectivo, como propósito común en el que la protección de las contingencias individuales se logra de mejor manera con el aporte y la participación de todos los miembros de la comunidad. En un sistema de seguridad social, aquellos siniestros que generan un riesgo que amenaza el mínimo vital (la falta de ingresos en la vejez o en la invalidez, el súbito desempleo, la ausencia imprevista de un generador de ingresos en el hogar, una enfermedad catastrófica no anticipada), y que no pueden ser cubiertos o atenuados a través de un simple esfuerzo individual o familiar, se atienden o cubren por la vía de la suma de muchos esfuerzos individuales, esto es, de un esfuerzo colectivo. Por supuesto que el principio solidario no es absoluto, y su aplicación debe matizarse con la de otros principios y valores, como el de sostenibilidad, el de eficiencia y el de garantía de los derechos fundamentales. De lo contrario, el sistema de seguridad social sería inoperante e inviable. Pero no cabe duda que la seguridad social sólo existe como desarrollo del principio solidario, sólo es posible gracias a él, y está concebido para hacerlo realidad.”

Para el logro de los anteriores principios y objetivos, el Congreso de Colombia expidió la Ley 789 de 2002, mediante el cual busca, entre otras cosas, ampliar la protección social y con ello disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, es así como en el artículo 1° de la Ley 789, se definió el Sistema de la Protección Social, como:

“... el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo.

El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados.

En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad, a los servicios básicos”

Entendiendo que la disposición normativa del sistema de la Protección Social es el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo los derechos a la salud, la pensión y al trabajo.

Para hacer efectivos estos postulados y garantizar el acceso de la población a la seguridad social, existe en nuestro ordenamiento jurídico una serie de contribuciones parafiscales, que buscan recursos para hacer efectivos los derechos a la salud, el trabajo, la pensión y la vivienda. Por consiguiente y atendiendo a lo expuesto hasta el momento puede definirse que el concepto de Contribuciones Parafiscales en materia de Seguridad Social Integral, comprende aquel grupo de Tributos que están dirigidos a satisfacer una serie de derechos fundamentales mínimos, tales como, la salud, la pensión, el Trabajo, y otras garantías del orden Constitucional que procuran mejorar el Bienestar de los Ciudadanos Colombianos, que adicionalmente se constituyen en un componente Solidario, propio de un Estado Social de Derecho.

El concepto de “protección social” que manejó el Congreso de la República en la Ley 789 de 2002 resulta ser distinto de aquel de “seguridad social”, **por cuanto, aquél es simplemente un conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo los derechos a la salud, la pensión y al trabajo;** por el contrario, la seguridad social es, a su vez, un servicio público, y un derecho irrenunciable de toda persona,

que adquiere el carácter de fundamental por conexidad, cuando resulten afectados derechos tales como la salud, la vida digna y la integridad física y moral, entre otros.⁽⁸⁾

Sistema que se encuentra financiado principalmente por las contribuciones parafiscales de la protección social, que se “refieren a los aportes con destino al sistema de seguridad social integral conformado por el sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones y riesgos Laborales, y a los establecidos con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, al Instituto Colombiano de Bienestar familiar ICBF y al Régimen de Subsidio Familiar.”⁹

Bajo estos preceptos normativos y jurisprudenciales expuestos en este acápite, exponemos la función social que cumplen la UGPP al determinar el adecuado completo y oportuno pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, en salvaguarda de derechos de terceros a la salud, pensión, riesgos laborales; logrando el aseguramiento efectivo de los riesgos derivados de la actividad laboral, y su garantía de protección a la vejez; recursos estos que reiteramos no ingresan al presupuesto nacional, sino que van dirigidos directamente al propio sistema de seguridad social a fin de financiar servicios con calidad en oportunidad a la población más vulnerable de la sociedad.

2. EN CUANTO AL CAPÍTULO “VI. DISPOSICIONES QUEBRANTADAS” Y VII. CONCEPTO DE VIOLACIÓN”

FRENTE AL ACAPITE DENOMINADO: “DISPOSICIONES QUEBRANTADAS”

Sea lo primero señalar que la Entidad que represento no ha vulnerado ninguna de las normas que la parte actora cita, de su lectura se puede colegir que corresponde a transcripción, resumen y apreciación que se hace de las mismas, sin que en el fondo se exprese con exactitud y claridad, cuál es la supuesta infracción o quebrantamiento en que incurrió la Unidad en la expedición de los actos administrativos demandados. Nótese como la demandante hace una enunciación de las normas, sin que efectúe un análisis pormenorizado de las mismas y las razones por las que supuestamente resultan infringidas.

Ahora, la entidad que represento no ha transgredido los artículos 26, 29 y 209 de la Constitución Política de Colombia, como lo señala la parte demandante en su escrito, veamos porque:

El artículo 6 de la Constitución Política señala lo siguiente:

“Artículo 6. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

La parte actora no determina en donde se desconoció el equilibrio entre los derechos del administrado y los intereses de la administración; así como tampoco demuestra que los actos administrativos no estén investidos de presunción de legalidad, que hayan sido expedidos para satisfacer fines particulares o con extralimitación de funciones o, que exista una divergencia entre los fines realmente perseguidos y los que, según la norma aplicable deberían orientar la decisión administrativa.

Por el contrario, si revisamos detenidamente el acto demandado, podrá verificarse que se expidió en cumplimiento de los fines y competencias señaladas por la Ley.

Se le ha respetado el **debido proceso**, como se puede colegir del artículo 29 de la Constitución Política, norma que establece:

⁸ Corte Constitucional sentencia C - 834 de 2007.

⁹ Artículo 1° Decreto 3033 de 2013.

“ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a Leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la Ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”

Una de las principales garantías del **debido proceso**, es precisamente el derecho a la defensa, entendido como la oportunidad reconocida a toda persona, en el ámbito de cualquier proceso o actuación judicial o administrativa, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables, así como de ejercitar los recursos que la Ley otorga.

La jurisprudencia ha destacado la importancia **del derecho a la defensa** en el contexto de las garantías procesales, señalando que con su ejercicio se busca *“impedir la arbitrariedad de los agentes estatales y evitar la condena injusta, mediante la búsqueda de la verdad, con la activa participación o representación de quien puede ser afectado por las decisiones que se adopten sobre la base de lo actuado”*. Acorde con ello, ha reconocido igualmente que *“el derecho de defensa es una garantía del debido proceso de aplicación general y universal, que “constituyen un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico”*.

Determinado el ámbito de aplicación y el alcance de los derechos que considera supuestamente vulnerados la sociedad demandante, es necesario referir a su Despacho, que la UGPP concedió las oportunidades legales previstas para ejercer la defensa por parte del contribuyente, fundamentó todas y cada una de sus decisiones en el acervo probatorio obrante en el plenario, notificó en debida forma cada una de las actuaciones administrativas y actuó en el marco jurídico pre establecido dispuesto en los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007, Artículo 1° Decreto Ley 169 de 2008 y artículos 178, 179 y 180 de la Ley 1607 de 2012, artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario y demás normas concordantes.

De esta manera, para la expedición de los actos demandados se respetaron los derechos de defensa, de audiencia y contradicción del demandante tal como puede observarse en la narración de los hechos de la demanda y del mismo texto del acto demandado, además que la presente acción se presenta en forma Persaltum, prescindiendo del recurso de reconsideración.

La Unidad ha sido transparente en sus actuaciones, siempre han estado fundamentados en la normatividad existente, la cual faculta a la entidad para adelantar los procesos de determinación, sancionatorio y en esta oportunidad con más énfasis en el de cobro, así como en los hechos y pruebas obrantes.

Respecto del artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, éste señala:

“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la Ley.”

Es pertinente señalar que la Unidad tiene este postulado constitucional, como referente para el desarrollo de sus funciones, en consecuencia las afirmaciones para probar la nulidad del acto administrativo acusado son inocuos y que en nada prueban que la Unidad, en ejercicio y dentro de los límites de su competencia, haya violado una Ley utilizando sus poderes o atribuciones con el propósito de buscar una finalidad contraria a los intereses públicos o sociales, en general, o los específicos y concretos, que el legislador buscó satisfacer al otorgar la respectiva competencia; los argumentos expuestos son meras apreciaciones subjetivas, faltas de todo valor probatorio.

Respecto de la falsa motivación, tenemos que es un vicio del acto administrativo que, de configurarse, es causal de nulidad absoluta del mismo, y ocurre cuando *“no existe correspondencia entre la decisión que se adopta y los motivos que se aducen en el acto administrativo como fundamento de la misma, o cuando esos motivos no son reales o no existen, o están maquillados, circunstancias éstas en las cuales se presenta un vicio que invalida dicho acto”*¹⁰.

Entonces, la falsa motivación del acto administrativo como causal de nulidad del mismo, requiere de dos elementos: i) cuando los motivos que se exponen en el acto administrativo no tienen correspondencia con la realidad, es decir, son falsos, se tergiversaron, no ocurrieron, y ii) que estos sean determinantes en la decisión que tomó la Administración.

Para abordar el asunto planteado, es pertinente recordar que la motivación del acto administrativo es un requisito material u objetivo de éste, conforme al cual las causas del mismo deben corresponder a los supuestos de hecho y de derecho de cada caso.

Sobre el particular, la doctrina especializada ha señalado:

*“La validez del acto administrativo también depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado. Es decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición del acto administrativo de que se trate, y que se den en condiciones tales que hagan o deba preferirse la decisión tomada y no otra. Se trata de un requisito material y objetivo, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.”*¹¹

En Sentencia del 22 de marzo de 2012, expediente 050012331000019990331401. MP. Martha Teresa Briceño, respecto a este tema, señaló lo siguiente:

*“La falsa motivación, como lo ha reiterado la Sala, se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa. **Para que prospere la pretensión de nulidad de un acto administrativo con fundamento en la causal denominada falsa motivación es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente. Ahora bien, los hechos que fundamentan la decisión administrativa deben ser reales y la realidad, por supuesto, siempre será una sola.** Por ende, cuando los hechos que tuvo en cuenta la Administración para adoptar la decisión no existieron o fueron apreciados en una dimensión equivocada, se incurre en falsa motivación porque la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración supuso que existía al tomar la decisión”.*

Sobre la motivación de los actos administrativos resulta relevante citar lo explicado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia de 29 de abril de 2015¹², así:

¹⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, Referencia: 1001032700020100000100 del 13 de junio de 2012.

¹¹ BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo según la ley, la jurisprudencia y la doctrina. Quinta Edición, Editorial: Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá – abril de 2009, página 129.

¹² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS. Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015). Radicación número: 11001-

Ahora, la exigencia de que el acto administrativo sea motivado es un problema de forma del acto. Cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, por lo menos, en forma sumaria en el texto del acto administrativo, se está condicionando el modo de expedirse, esto es, la forma del acto administrativo, tal como ocurre con el artículo 35 del Decreto 01 de 1984 (en igual sentido puede verse el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011), que exige que los actos administrativos de contenido particular y concreto se expidan con una motivación, al menos, en forma sucinta, esto es, breve, pero sustancial.

La falta de motivación, entonces, es el presupuesto o una de las causas que dan lugar a la nulidad por expedición irregular del acto administrativo, que no a la nulidad por falsa motivación, como suele entenderse equivocadamente.

La falsa motivación es una causal independiente y autónoma, en la medida en que alude a los hechos del caso y a la prueba. En efecto, la falsa motivación se relaciona directamente con el principio de legalidad de los actos y con el control de los hechos determinantes de la decisión administrativa.

Por lo tanto, para que la pretensión de nulidad de un acto administrativo por falsa motivación prospere, se debe demostrar (I) que los hechos que la administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no se probaron en la actuación administrativa o (II) que la administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si se hubiesen considerado habrían modificado sustancialmente la decisión.

En conclusión, mientras la falta de motivación implica la ausencia de motivo, la falsa motivación parte del supuesto de que el acto administrativo sí se motivó, pero de manera falsa, engañosa o, simplemente, con fundamento en hechos no probados.

En otras palabras, la falta de motivación se configura cuando el acto administrativo carece de justificación sucinta de la decisión que allí se adopta. Ahora, revisado el contenido de los actos administrativos demandados, se observa que este contiene los siguientes acápite:

- **Antecedentes:** Relato sucinto de los antecedentes administrativos.
- **Oportunidad y Marco Legal**
- **Considerando,** relacionado con la expedición de los actos previos y su notificación.
- **Argumentos del deudor y/o Recurrente,** descripción sucinta de los cargos expuestos
- **Consideraciones del despacho,** análisis de los antecedentes, marco normativo y desarrollo de los cargos formulados en el recurso de reposición.

En tal sentido, no se evidencia la falsa motivación alegada por la parte actora, teniendo en cuenta que la Liquidación Oficial estuvo motivada conforme a las disposiciones legales vigentes al momento de su expedición.

Por último frente a la posible **INTERPRETACION ERRONEA DE LA LEY Y/O APLICACIÓN INCORRECTA DE LOS PRECEPTOS JURIDICOS**, es importante señalar que el procedimiento de determinación seguido por parte de la Unidad el cual tiene como fundamento legal en los artículos 178 y S. S., de la Ley 1607 de 2012.

La potestad sancionatoria de la administración es la facultad otorgada a algunas autoridades públicas para imponer medidas como la aquí señalada ante la inobservancia de las reglas por parte de los particulares; esta competencia junto a la facultad de imponer sanciones de tipo penal por parte de los jueces, conforman lo que se ha denominado ***ius puniendi*** del Estado.

03-15-000-2014-04126-00 (AC). Actor: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN E

El cual de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, "(...) a través del derecho administrativo sancionador se pretende garantizar la preservación y restauración del ordenamiento jurídico, mediante la imposición de una sanción que no sólo repruebe sino que también prevenga la realización de todas aquellas conductas contrarias al mismo. Se trata, en esencia, de un poder de sanción ejercido por las autoridades administrativas que opera ante el incumplimiento de los distintos mandatos que las normas jurídicas imponen a los administrados y aún a las mismas autoridades públicas."¹³

Es así como "las autoridades titulares de funciones administrativas, en cuanto manifestación del ius puniendi del Estado, está sometida a claros principios, que, en la mayoría de los casos, son proclamados de manera explícita en los textos constitucionales, tales como los de: legalidad, tipicidad, prescripción, a los que se suman los de aplicación del sistema sancionador como los de culpabilidad o responsabilidad según el caso – régimen disciplinario o régimen de sanciones administrativas no disciplinarias-, de proporcionalidad y el de non bis in ídem."¹⁴

A su vez, el artículo 180 de la ley 1607 de 2012, (Artículo modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014) fija el procedimiento aplicable por la Unidad a fin de ejercer su facultad sancionatoria así:

*"Previo a la expedición de la **Liquidación Oficial** o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes, si hay mérito para ello."¹⁵*

Contra la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se deberá proferir y notificar dentro del año siguiente a la interposición del recurso."

Bajo este contexto normativo, tenemos que la Unidad al momento de ejercer sus facultades de fiscalización y sancionatoria en todo momento garantizó el principio fundamental al debido proceso "consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo " a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas", debido proceso que fue garantizado en desarrollo de la actuación administrativa al notificarle en debida forma todas las actuaciones surtidas, se observó el procedimiento establecido, se otorgaron y respetaron los términos fijados en la Ley para que el aportante diera respuesta y presentara recursos.

Las actuaciones adelantadas están debidamente soportadas en las normas que facultan a la entidad para **efectuar todas las diligencias necesarias para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social**, respetando en su integridad el procedimiento establecido para tal efecto y en cumplimiento de estos, se profirió el requerimiento para declarar o corregir y la Liquidación Oficial, actos que en ningún momento pueden ser catalogados como arbitrarios, repentinos o improvisados, estos fueron producto del incumplimiento del accionante, lo cual se traduce en omisión e inexactitud en las autoliquidaciones y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social, por los periodos comprendidos entre enero y diciembre de 2017.

FRENTE AL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

CARGO PRIMERO: FALSA MOTIVACIÓN.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia 401 de 2010.

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia C-401 de 2010

¹⁵ Artículo modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

Al respecto, se desestiman los argumentos expuestos por el demandante con fundamento en las siguientes consideraciones:

Sumado a lo expuesto en líneas anteriores, frente a la falsa motivación tenemos que el demandante funda y estructura su concepto en lo siguiente:

La Unidad construye un sistema de presunción de ingresos, mediante el cual, afirma que mi poderdante recibió la suma mensual de \$149.416.666 y que en consecuencia debió cotizar al subsistema de salud y pensiones sobre el tope máximo de 25 Salarios Mínimos Mensuales Vigentes.

(...)

LA UNIDAD toma el valor total de los ingresos recibidos por concepto de ingresos brutos (renglón 54) equivalentes a \$1.793.000.000 y propone ajustes por \$18.442.925 para cada periodo mensualizado.

Del texto no se desprende en ningún momento ni la metodología para la presunción de ingresos, ni la competencia de la Unidad para establecerla; esto es **ILEGAL**. Y en consecuencia el acto se encuentra viciado de falsa motivación. La sección cuarta del Consejo de estado, en lo que corresponde a dicho vicio, manifiesta lo siguiente:

Contrario a lo anterior, tenemos:

El artículo 19 de la Ley 100 de 1993 (modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003), establece:

“...ARTÍCULO 19. BASE DE COTIZACIÓN DE LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES. *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...*

... En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente...” (Destacado propio)

Por su parte, el artículo 1º del Decreto 510 de 2003, (reglamentario de la Ley 797 de 2003), ratificó que la cotización de 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 y define que debe entenderse por éstos, así:

“Artículo 1º. *De conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3º 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...*

... Parágrafo. Se entiende por ingresos efectivamente percibidos por el afiliado aquellos que él mismo recibe para su beneficio personal. Para este efecto, podrán deducirse las sumas que el afiliado recibe y que debe erogar para desarrollar su actividad lucrativa en las mismas condiciones previstas por el artículo 107 del Estatuto Tributario.”

Adicionalmente, el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 estableció que las personas que tuvieran capacidad de pago debían afiliarse al régimen contributivo, señalando lo siguiente:

“ARTÍCULO 33. PRESUNCIÓN DE CAPACIDAD DE PAGO Y DE INGRESOS. Se presume con capacidad de pago y, en consecuencia, están obligados a afiliarse al Régimen Contributivo o podrán ser afiliados oficiosamente:

33.1 Las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio.

33.2 Quienes tengan certificados de ingresos y retenciones que reflejen el ingreso establecido para pertenecer al Régimen Contributivo.

33.3 Quienes cumplan con otros indicadores que establezca el Gobierno Nacional.

Lo anterior, sin perjuicio de poder ser clasificado como elegible al subsidio por medio del Sisbén, de acuerdo con las normas sobre la materia.

El Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunción de ingresos con base en la información sobre las actividades económicas. En caso de existir diferencias entre los valores declarados ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y los aportes al sistema estos últimos deberán ser ajustados.”

Ahora, al demandante, desde el Requerimiento de Información N° RQI 2019-00677 del 22 de abril de 2019, frente a sus ingresos y costos la UGPP., le solicito:

(...)

6. Si está obligado a llevar contabilidad o la lleva en debida forma de manera voluntaria:

6.1. Libro mayor y balance, con corte a 31 de diciembre y firmado por el trabajador independiente y contador público.

6.2. Balance de prueba de cada uno de los 12 meses indicados, con las siguientes condiciones:

- A máximo nivel auxiliar.
- Detallados por tercero con su respectivo número de identificación, nombre o razón social.
- Con la información de activo, pasivo, patrimonio, ingresos y costos y/o gastos antes de cierre contable.
- Certificados por contador público.
- En medio magnético, formato Excel, en una sola hoja por mes.

6.3. Auxiliares de todas las cuentas o rubros contables de costos y/o gastos, de cada uno de los 12 meses indicados, con las siguientes condiciones:

- A máximo nivel subauxiliar de cuenta o código contable.
- Detallados por tercero con su respectivo número de identificación, nombre o razón social.
- Certificados por contador público.
- En medio magnético, formato Excel, en una sola hoja por mes, con la siguiente estructura:

Fecha	No. Cuenta contable o código	Nombre cuenta o rubro contable	Tipo y número de comprobante	Descripción	No. Identificación beneficiario	Nombre beneficiario	Saldo inicial	Movimiento débito	Movimiento crédito	Saldo final

6.4. Si determina el costo de ventas por el sistema de inventario periódico, certificación del costo de ventas mensualizado, expedida por contador público.

7. Si **no está obligado a llevar contabilidad**: Relación de los ingresos, costos y gastos asociados a su actividad económica, con las siguientes condiciones:

- Acompañada de los soportes que acrediten los respectivos ingresos, costos y gastos. Las facturas y/o documentos equivalentes deben cumplir con los requisitos indicados en los artículos 771-2 del Estatuto Tributario y 3° del Decreto 522 de 2003 o 3° del Decreto 3050 de 1997.
- En medio magnético, en formato Excel, con la siguiente estructura según el caso:

Relación de ingresos

Descripción del ingreso	Contratante	Valor total del contrato	Duración del contrato	Fecha inicio del contrato	Fecha terminación del contrato	Año del ingreso	Mes del ingreso	Valor mensual del ingreso	Fuente del ingreso nacional o extranjera	Anexa soporte
Describa brevemente el ingreso percibido de su actividad productora de renta.	Si el ingreso proviene de un contrato de prestación de servicios, indique el nombre de la persona jurídica o natural con quien se celebró el mismo.	Si el ingreso proviene de un contrato de prestación de servicios, indique el valor total del mismo.	Si el ingreso proviene de un contrato de prestación de servicios, indique la duración del mismo (en meses)	Si el ingreso proviene de un contrato de prestación de servicios, indique la fecha de inicio del mismo. DD/MM/AAAA	Si el ingreso proviene de un contrato de prestación de servicios, indique la fecha de terminación del mismo. DD/MM/AAAA	Indique el año en que recibió el ingreso.	Indique el número del mes en que recibió el ingreso (1-12)	Indique el valor del ingreso recibido en el mes, antes de impuestos.	Si el ingreso se obtuvo en Colombia indique "Nacional"; si se obtuvo en otro país indique "Extranjera".	Indique "SI", si anexa soporte del ingreso, de lo contrario indique "NO".

Relación de costos y gastos

Número de identificación del proveedor del costo/gasto	Ingreso relacionado con el costo/gasto	Descripción del costo/gasto	Número de la factura	Año de la factura	Mes de la factura	Valor del costo/gasto	Valor total de la factura	Anexa soporte
Indique el número de identificación de la persona jurídica o natural a la que se realizó el pago (NIT, C.C., tarjeta de identidad, cédula de extranjería, pasaporte), SIN dígito de verificación.	Con base en la tabla de ingresos diligenciada en el numeral anterior, indique cuál de los ingresos tiene relación con este costo/gasto.	Describa brevemente el costo/gasto.	Indique el número de la factura o del documento equivalente, según corresponda.	Indique el año de la factura o del documento equivalente, según corresponda.	Indique el número del mes de la factura o del documento equivalente (1-12)	Indique el valor del costo/gasto antes de impuestos y después de descuentos comerciales	Indique el valor total de la factura o del documento equivalente	Indique "SI", si anexa soporte del costo/gasto, de lo contrario indique "NO".

En su respuesta, el demandante aportó un cuadro en Excel donde se indicó:

SEGUNDO MIGUEL FAJARDO SUAREZ							
C.C. No. 19.425.309 DE BOGOTA							
RELACION DE INGRESOS AÑO GRAVABLE 2.017							
ANEXO NUMERO 1							
DESCRIPCION DEL INGRESO	CLASE DE CONTRIBUYENTE	MES DEL INGRESO	VALOR MENSUAL DE INGRESO	FUENTE DEL INGRESO	ANEXOS		
		ENERO	\$ 183.884.289	NACIONAL	SI		
		FEBRERO	\$ 155.636.408	NACIONAL	SI		
		MARZO	\$ 132.772.900	NACIONAL	SI		
COMO SERVICIO DE TRANSPORTE DE PASA JEROS	INDEPENDIENTE	ABRIL	\$ 154.160.155	NACIONAL	SI		
		MAYO	\$ 94.673.000	NACIONAL	SI		
		JUNIO	\$ 150.233.310	NACIONAL	SI		
		JULIO	\$ 144.063.444	NACIONAL	SI		
		AGOSTO	\$ 149.134.695	NACIONAL	SI		
		SEPTIEMBRE	\$ 148.394.080	NACIONAL	SI		
		OCTUBRE	\$ 164.938.787	NACIONAL	SI		
		NOVIEMBRE	\$ 154.462.946	NACIONAL	SI		
		DICIEMBRE	\$ 160.645.986	NACIONAL	SI		
TOTAL			\$ 1.793.000.000				
esta informacion se encuentra de acuerdo a lo relacionado en la declaracion de renta del año gravable 2.017							
LUIS EDUARDO DUARTE MOLINA C.C. No. 19.080.295 DE BOGOTA, D.C. T.P.No. 7051-T TELEFONO : 3143150500				SEGUNDO MIGUEL FAJARDO SUAREZ C.C. No. 19.425.309 DE BOGOTA, D.C. TELEFONO : 3229140414 iesustamayo-45@hotmail.com			

La anterior información no pudo ser corroborada por la UGPP., a fin establecer la correspondencia entre los ingresos percibidos por el demandante, y la base para liquidar los aportes al Sistema de Seguridad Social, toda vez que no allegó soportes contables o documentales para establecer la causación de sus ingresos en cada uno de los meses fiscalizados (enero – diciembre 2017), motivo por el cual acude a la mensualización del ingreso bruto.

Ahora, en cuanto a la mensualización de los ingresos y contrario a lo expuesto en esta oportunidad, el demandante en la respuesta al Requerimiento para Declarar y/o Corregir N° RCD 2019-01949, la aceptó y solicitó que se hiciera sobre los ingresos líquidos declarados en renta, allí señaló:

Por medio de la presente me dirijo respetuosamente a este despacho con el fin de AUTORIZAR de una manera amplia y suficiente al señor JESUS ANTONIO TAMAYO DUQUE, identificado con la cedula de ciudadanía número 19.264.489 de Bogotá, D.C. para que en mi nombre y representación radique la documentación necesaria para el descargo y corregir el requerimiento del asunto basándome en los siguientes hechos:

Anexo fotocopia de la declaración de renta año gravable 2.017 debidamente presentada ante la dirección de impuestos nacionales DIAN el día 12-10-2018

Relación de ingresos de acuerdo a las certificaciones expedidas por las empresas flota magdalena, comotor y expreso Trejos.

Relación de gastos debidamente fotocopiados y foliados

Solicito de acuerdo a lo informado en la declaración de renta se tenga en cuenta la cuenta de ingresos \$ 1.793.000.00

Menos los gastos generales \$ 1.751.500.00

Quedando una utilidad de \$ 41.500.000

Lo cual si lo divido por 12 meses me da un promedio mensual \$ 3.459.000

Por el cuarenta por ciento (40 %) considero que el IBC para liquidar es \$ 1.387.000

Nótese, como el demandante pretendía que simplemente se hiciese un ejercicio matemático muy corto, sin entrar a revisar la realidad en la causación del ingreso, dejando de lado el estudio de los costos y gastos asociados conforme lo ordena el artículo 107 del Estatuto Tributario, en concordancia con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003 y el artículo 1° del Decreto 510 de 2003, (Reglamentario de la Ley 797 de 2003).

En esta oportunidad con la demanda allegó la siguiente certificación:

John Freddy Castañeda Hernández

Contador Público

CERTIFICACIÓN

Después de revisados los documentos del Señor Segundo Miguel Fajardo Suarez identificado con cedula de ciudadanía No.19.425.309 expedida en Bogotá; Yo John Freddy Castañeda Hernández, En mi calidad de Contador Público, con Tarjeta profesional No.214614-T certifico que:

El señor en mención percibe sus ingresos, por concepto de su actividad como independiente de transporte intermunicipal percibiendo unos ingresos anuales de



MIL SETECIENTOS NOVENTA Y TRES MIL MILLONES DE PESOS M/C (1.793.000.000) y unos costos y gastos anuales de MIL SETECIENTOS CINCUENTA Y UN MIL MILLONES QUIENTOS MIL PESOS M/C (1.751.500.000)

La presente certificación se expide a solicitud del interesado a los (14) días del mes de Julio del año 2021.

Sin otro particular



John Freddy Castañeda Hernández
Coba 12 B # 8-39 / Oficina 202
Edificio Bonitoquía
Tel. 301 0206 | 312 376 0043

Cordialmente
John Freddy Castañeda Hernández
CC. 10.011.783
TP: 214614-T
CEL: 3123760043

Como se puede observar, la certificación viene incompleta y sin soportes que acrediten la causación del ingreso en cada uno de los periodos del año 2017, lo mismo sucede con el cuadro en Excel adjunto, se repite la misma situación.

Ahora, frente a este tipo de certificaciones, el H., Consejo de estado¹⁶ en múltiple jurisprudencia ha reiterado que para que se tenga como prueba contable deben cumplir con los siguientes requisitos y expresar:

- (i) Si la contabilidad se lleva de acuerdo con las prescripciones legales.
- (ii) Si los libros se encuentran registrados en la cámara de comercio.
- (iii) Si reflejan la situación financiera del ente económico,
- (iv) Debe tener algún grado de detalle en cuanto a los libros, cuentas o asientos correspondientes a los hechos que se pretenden demostrar y estar respaldados por comprobantes internos y externos y
- (v) Llevar al convencimiento del hecho que se pretende probar, con sujeción a las normas que regulan el valor probatorio de la contabilidad.

Entonces, las certificaciones que se aportan no reúnen estos requisitos, se limitan a certificar su contenido, y no llevan a ningún convencimiento frente a la distribución de los ingresos mes por mes del año 2017.

La anterior interpretación, es compartida por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta, por ejemplo en sentencia del 21 de marzo de 2021, proceso en segunda instancia N° 110013337 039 2019 00012 01, Demandante OFELIA BARRETO ROJAS, Demandando UGPP., al respecto señalo:

(...)

¹⁶ 25 de septiembre, radicado 25000-23-27-000-2003-02203-01(15255), C.P. Héctor J. Romero Díaz, de 28 de febrero de 2013, radicado 05001-23-31-000-2005-07539-01(18420), C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y de 22 de septiembre de 2016, radicado 25000-23-37-000-2012-00211-01(20490), C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, 16 de noviembre de 2017, radicado 25000-23-37-000-2012-00117-01(20529), C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, 05 diciembre 2018 radicado 08001-23-33-000-2013-00103-01(21526), C. P., Milton Chávez García

Entonces, en esta oportunidad la Sala debe verificar si el certificado aportado por la señora OFELIA BARRETO constituye prueba suficiente para desvirtuar la presunción de ingresos efectuada por la UGPP, tal y como lo determinó el juez de primera instancia; al respecto debe mencionarse que el ET dispone:

ARTICULO 777. LA CERTIFICACIÓN DE CONTADOR PÚBLICO Y REVISOR FISCAL ES PRUEBA CONTABLE. Cuando se trate de presentar en las oficinas de la Administración pruebas contables, serán suficientes las certificaciones de los contadores o revisores fiscales de conformidad con las normas legales vigentes, sin perjuicio de la facultad que tiene la administración de hacer las comprobaciones pertinentes.

Sobre la certificación de contador, la jurisprudencia del Consejo de Estado²² ha sido reiterativa en señalar que este soporte debe sujetarse a las normas que regulan el valor probatorio de la contabilidad y expresar si la misma se lleva de acuerdo a las prescripciones legales, esto es si los libros se encuentran registrados en cámara de comercio, si las operaciones están respaldadas por comprobantes internos o externos, y si reflejan la situación financiera del ente económico.

Aunado esto, esta Sala no exige una tarifa legal en cuanto a la validez del certificado en mención; sin embargo, su valoración se hace de acuerdo con la sana crítica. *“En virtud de este principio el juez tiene la facultad de analizar el certificado y los elementos que se tuvieron en cuenta para expedirlos de manera que si el juez no encuentra que esté bien fundamentado tiene la potestad de*

²² Sentencias de 27 de enero de 2011, Exp 17222; de 12 de diciembre de 2018; Exp. 20379, C.P. Milton Chaves García

separarse de él. Por ello depende de la eficacia e idoneidad del certificado que el juez lo acepte como prueba contable” por lo tanto, es claro que el certificado debe contener algún grado de detalle en cuanto a los libros, cuentas o asientos correspondientes a los hechos que pretenden demostrarse, además la necesidad de que el certificado sea completo y detallado y coherente responde al hecho de que precisamente es prueba contable y como tal podría reemplazar un principio la labor de verificación directa que debe realizar el funcionario administrativo sobre los documentos contables del contribuyente. Así mismo, el Máximo Órgano de lo Contencioso ha sostenido lo siguiente²³:

“Como ha señalado la Sala en ocasiones anteriores²⁴, la calidad de “prueba suficiente” que le otorga la norma tributaria no puede limitarse a simples afirmaciones sobre las operaciones de orden interno y externo carentes de respaldo documental. El profesional de las ciencias contables es responsable de la contabilidad o de la revisión y análisis de las operaciones de un ente social y está en capacidad de indicar los soportes, asientos y libros contables donde aparecen registrados las afirmaciones vertidas en sus certificaciones. La fe pública predicable de un contador público no se ve restringida o anulada por la exigencia que en materia tributaria deben presentar sus certificaciones, sino por el contrario comprueba en debida forma la veracidad de sus afirmaciones, permitiendo que las autoridades administrativas y jurisdiccionales puedan darle la eficacia, pertinencia y suficiencia que se requiere al momento de evaluar la confiabilidad razonabilidad y credibilidad de la contabilidad del contribuyente, responsable o agente retenedor” (Énfasis de la Sala)

Teniendo en cuenta los anteriores planteamientos, la Sala a diferencia del a quo, considera que el certificado aportado no cumple con los presupuestos mínimos para llevar al convencimiento de la causación del ingreso de la aportante; pues el contenido del mismo es:

(...)

Luego, es plausible que el certificado no reúne los requisitos fijados por la jurisprudencia de la Sección Cuarta para reconocerlo como prueba contable suficiente, esto por cuanto no lleva al convencimiento del hecho que se pretende probar, relativo a causación del ingreso de la señora OFELIA BARRETO por cada mes; pues la indicación de las cifras del certificado está sin detalle de los libros contables en las que están registradas, de las cuentas que sustentan esas transacciones económicas y de los comprobantes internos y externos en que se soportan. Entonces el certificado no es suficiente para desvirtuar la presunción de ingresos liquidada por la UGPP.

De otra parte, la Sala advierte que las cotizaciones para los trabajadores independientes se efectuará mes vencido, por periodos mensuales, a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y teniendo en cuenta los ingresos percibidos en el periodo de cotización, esto es, el mes anterior; por tanto como en el presente caso no se presume el IBC de enero con el mes de diciembre del año anterior, sino que se toman tanto los ingresos y gastos del correspondiente mes, el ingreso base de cotización guarda relación con lo referido en el Decreto 510 de 2003.

En conclusión, le asiste razón a la UGPP al sostener que el certificado allegado por la aportante no puede ser tenido como prueba contable para desvirtuar los ingresos determinados en el proceso de fiscalización, pues el mismo no contiene el más mínimo soporte de la contabilidad de la demandante, los libros o asientos contables que respalden el ingreso percibido.

Conforme con lo expuesto, no existe falsa motivación en la Liquidación Oficial N° RDO 2021-00299 del 17 de marzo de 2021, en especial frente a la mensualización de los ingresos brutos declarados por el demandante en su denunció rentístico del año 2017; siendo que en virtud de la carga de la prueba le corresponde probar los hechos en los que funda las diferencias lo cual no logró hacer; además que lo solicitado no es ajeno a su actividad económica, y que además resulta ser la misma información con la que depuro el impuesto de renta y por ende esta en mejor posición de aportarla.

SEGUNDO CARGO: INDEBIDA CONFORMACIÓN DEL IBC.

TERCER CARGO: DE LAS PRUEBAS PARA SOPORTAR GASTOS Y DEDUCCIONES.

Al respecto, se desestiman los argumentos expuestos por el demandante en estos dos (2) cargos, con fundamento en las siguientes consideraciones:

La deducción de los costos y gastos asociados la actividad económica está condicionada a que se cumplan los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad previstos en el artículo

107 del E.T. Por su parte, el artículo 771-2 del E.T. prevé que para la procedencia de los costos y deducciones en el impuesto sobre la renta, así como de los impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas, se requerirá de facturas con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los literales b), c), d), e), f) y g) de los artículos 617¹⁷ y 618¹⁸ del Estatuto Tributario; observándose que las facturas aportadas cumplen con todos los requisitos excepto el literal c) por cuanto se trata de la adquisición de bienes excluidos del impuesto sobre las ventas de conformidad con el artículo 424 del E.T. Dentro del proceso de determinación conforme con las pruebas documentales aportadas al proceso por parte del demandante respecto de los costos que incurrió durante los periodos 1 al 12 del año 2017, la UNIDAD pudo establecer:

AÑO	PERIODO	INGRESOS	COSTOS ACEPTADOS POR LA UNIDAD	INGRESOS (-) COSTOS	(C) - INGRESO DEPURADO 40%
2017	1	149.416.667	9.716.743	139.699.923	55.879.969
2017	2	149.416.667	5.917.286	143.499.381	57.399.752
2017	3	149.416.667	4.199.086	145.217.581	58.087.032
2017	4	149.416.667	4.826.615	144.590.052	57.836.021
2017	5	149.416.667	8.098.749	141.317.918	56.527.167
2017	6	149.416.667	10.274.658	139.142.009	55.656.804
2017	7	149.416.667	5.870.366	143.546.301	57.418.520
2017	8	149.416.667	5.395.663	144.021.004	57.608.402
2017	9	149.416.667	8.025.421	141.391.246	56.556.498
2017	10	149.416.667	3.281.482	146.135.185	58.454.074
2017	11	149.416.667	6.117.622	143.299.045	57.319.618
2017	12	149.416.667	10.086.783	139.329.884	55.731.954
			81.810.475		

¹⁷ **ARTICULO 617. REQUISITOS DE LA FACTURA DE VENTA.** <Artículo modificado por el artículo 40 de la Ley 223 de 1995. Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos:

- Estar denominada expresamente como factura de venta.
- Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.
- <Literal modificado por el artículo 64 de la Ley 788 de 2002. Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado.
- Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.
- Fecha de su expedición.
- Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.
- Valor total de la operación.
- El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.
- Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.
- <Literal INEXEQUIBLE>

Al momento de la expedición de la factura los requisitos de los literales a), b), d) y h), deberán estar previamente impresos a través de medios litográficos, tipográficos o de técnicas industriales de carácter similar. Cuando el contribuyente utilice un sistema de facturación por computador o máquinas registradoras, con la impresión efectuada por tales medios se entienden cumplidos los requisitos de impresión previa. El sistema de facturación deberá numerar en forma consecutiva las facturas y se deberán proveer los medios necesarios para su verificación y auditoría.

PARAGRAFO. En el caso de las Empresas que venden tiquetes de transporte no será obligatorio entregar el original de la factura. Al efecto, será suficiente entregar copia de la misma.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 45 de la Ley 962 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Para el caso de facturación por máquinas registradoras será admisible la utilización de numeración diaria o periódica, siempre y cuando corresponda a un sistema consecutivo que permita individualizar y distinguir de manera inequívoca cada operación facturada, ya sea mediante prefijos numéricos, alfabéticos o alfanuméricos o mecanismos similares.

¹⁸ **ARTICULO 618. OBLIGACIÓN DE EXIGIR FACTURA O DOCUMENTO EQUIVALENTE.** <Artículo subrogado por el artículo 76 de la Ley 488 de 1998. A partir de la vigencia de la presente ley los adquirentes de bienes corporales muebles o servicios están obligados a exigir las facturas o documentos equivalentes que establezcan las normas legales, al igual que a exhibirlos cuando los funcionarios de la administración tributaria debidamente comisionados para el efecto así lo exijan.

El análisis de los costos se encuentra en el anexo (SQL), de la Liquidación Oficial, en la página (costos), con la siguiente estructura:

A	B	C	D	E	F
COSTO O GASTO	INGRESO RELACIONADO	AÑO DEL COSTO O GASTO	MES DEL COSTO O GASTO	TIPO DE INGRESO	CONTRATISTA PRESTACION DE SERVICIOS
W	X	Y	Z	AA	
ACEPTACIÓN O RECHAZO (LIOF)	VALOR COSTO/GASTO ACEPTADO (LIOF)	MOTIVO RECHAZO (LIOF)	No. RADICADO / FOLIO VALIDACIÓN (LIOF)	OBSERVACIONES (LIOF)	

Entonces, no son ciertas las afirmaciones que se hacen en estos dos cargos, toda vez que la UNIDAD si realizó el estudio correspondiente frente a los costos soportados conforme con los requerimientos. El rechazo de algunos de ellos se puede consultar en el SQL., filtrando la columna W “ACEPTACIÓN O RECHAZO (LIOF)” y la columna Y “MOTIVO RECHAZO (LIOF)”, columna Z “No. RADICADO / FOLIO VALIDACIÓN (LIOF)”, y en la columna AA donde se indica la causal para su rechazo, entre otros por ejemplo:

- El documento es el mismo que está en folio 27
- El documento es una orden de compra, no es factura
- El documento no es factura ni cuenta de cobro
- El documento no está a nombre del aportante
- EL estado de cuenta es del año 2016
- Es el mismo documento que está en la página 50
- Es un estado de cuenta del 23 de diciembre de 2016
- Es un recibo de caja y corresponde a 2018
- Es un recibo de caja y está a nombre de Gina Paola Fajardo

- Es un recibo de caja y está a nombre de Gina Paola Fajardo
- Es una consignación, no es un factura, ni cuenta de conro u otro documento soporte valido
- Es una cotización, no es factura o cuenta de cobro
- Es una orden de compra, no es una factura o cuenta de cobro u otro documento soporte valido
- Es una orden de pedido no es una factura, ni cuenta de cobro u otro documento soporte valido
- Es una orden de trabajo, no es una factura o cuenta de cobro u otro documento soporte valido
- Es una remisión de repuestos, no es una factura o cuenta de cobro u otro documento soporte valido
- Es una remisión, no es una factura o cuenta de cobro u otro documento soporte valido
- La factura corresponde a diciembre de 2016
- La factura es de 2014

Conforme con lo expuesto, no es cierto que la UGPP., haya determinado en forma indebida el IBC., para los periodos 1 al 12 del año 2017, nótese que el demandante no allegó toda la documentación que soporta la cuantía de los costos que registro en la declaración de renta, como se apreciará más adelante.

Ahora, en cuanto al argumento del demandante donde señala:

Vale la pena aclarar, que la declaración de renta, si bien, es una prueba de ingresos lo es a efectos del impuesto de renta, en ningún momento esta declaración tributaria tiene efecto frente a las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, tal como lo establece el ET.

Debo precisar al respecto, que el proceso de determinación de las contribuciones parafiscales que adelanta la UNIDAD no tiene por objeto el cuestionamiento de la declaración de renta del demandante, ni pretende usurpar las funciones y competencias de revisión propias de la DIAN, lo que sí busca es verificar la correcta, completa y oportuna liquidación de los aportes al Sistema General de Seguridad Social.

Igualmente, es oportuno aclarar que la UNIDAD, no se está atribuyendo competencias de la DIAN., para desconocer costos, porque en ningún momento se está verificando si los mismos son o no deducibles del Impuesto de Renta y Complementarios cuya función si es exclusiva de dicha autoridad; la UNIDAD únicamente está determinando el Ingreso Base de Cotización (IBC), para los periodos 1 al 12 del año 2016, y como el artículo 1° del Decreto 510 de 2003, ordena que para obtener el IBC., de los ingresos brutos deben deducirse los costos que cumplan los criterios del artículo 107 del Estatuto Tributario Nacional se hace necesario su estudio, pero solo con la finalidad de determinar la adecuada y oportuna liquidación y pago de aportes al sistema.

La anterior posición, es corroborada por la misma DIAN., entidad que a través de la Dirección de Gestión Jurídica – Subdirección de Gestión Normativa y Doctrina, concepto 100208221-000658 del 19 de marzo de 2019, allí efectuó un análisis de las facultades de fiscalización e investigación de dicha entidad (artículo 684 del E. T.), en comparación con el proceso de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social que adelanta la UGPP (Artículos 178 y 180 de la Ley 1607 de 2012, modificada por la Ley 1739 de 2014), en el cual concluye:

Revisada en su extensión la norma transcrita no queda duda que la UGPP tiene competencia para la determinación oficial de contribuciones parafiscales de la protección social y que tiene un procedimiento para dicha labor. Por tanto, puede revisar los valores declarados por los aportantes con los debidos soportes y la información que posea en desarrollo del procedimiento correspondiente.

3.- La hipótesis planteada en la consulta, en la cual la UGPP rechaza costos y deducciones reportados en la declaración de renta dentro del proceso de determinación del ingreso base de cotización, es una actuación que no puede ser estudiada, analizada ni calificada por parte de esta dependencia; en tanto, desborda el ámbito de nuestras competencias.

A partir de lo expuesto, se puede señalar que el proceso de determinación del ingreso base de cotización no es una actividad de fiscalización de la declaración de renta, y que en ejercicio de sus funciones la UGPP, puede acudir a valores consignados en la declaración de renta, Empero, si se presentan inconsistencias en el uso o aplicación de los mismos, el interesado puede poner en conocimiento de dicha entidad, en cada caso en particular, sus observaciones y motivos de inconformidad siguiendo el procedimiento contemplado en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, atrás transcrito.

En los términos anteriores se absuelve la consulta presentada y cordialmente le informamos que tanto la normatividad en materia tributaria, aduanera y cambiaria, como los conceptos emitidos por la Dirección de Gestión Jurídica en estas materias pueden consultarse directamente en nuestra base de datos jurídica ingresando a la página electrónica de la DIAN:



<http://www.dian.gov.co> siguiendo los iconos: "Normativa" - "técnica" y seleccionando los vínculos "doctrina" y "Dirección de Gestión Jurídica."

Atentamente,

LORENZO CASTILLO BARVO

Subdirector de Gestión Normativa y Doctrina (E)

Dirección de Gestión Jurídica UAE-DIAN.

Carrera 8ª N° 6C -38 piso 4º. Edificio San Agustín.

PBX 607 99 99 ext. 904101.

Bogotá D.C.

Entonces, la función o tarea de fiscalización que adelanta la Unidad, no puede ser vista y plasmada en sus actos administrativos bajo una perspectiva netamente subjetiva, reducida a una simple operación matemática; por el contrario, es una actividad técnica jurídica que debe estar precedida de un estudio real y consiente de la información que entrega el administrado o aportante, es lógico que la actividad generadora de renta ocasiona los gastos del ciclo normal de este gremio, pero las leyes tributarias señalan que estos costos y gastos deben estar soportados en documentos contables que así lo demuestren, los cuales a su vez deben cumplir con los requisitos mínimos para que puedan ser considerados como tal, literales b, c, d, e, f y g de los artículos 617 y 618 y el artículo 771-2 del Estatuto Tributario.

En este punto es importante reiterar lo dispuesto en el artículo 742 del Estatuto Tributario disposición que nos resulta aplicable por la remisión expresa del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 a las normas del Estatuto Tributario, específicamente al Libro V títulos I, IV, V Y VI, donde se encuentra inmersa esta normativa.

Art. 742. Las decisiones de la administración deben fundarse en los hechos probados.

La determinación de tributos y la imposición de sanciones deben fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el respectivo expediente, por los medios de prueba señalados en las leyes tributarias o en el Código de Procedimiento Civil, en cuanto éstos sean compatibles con aquellos.

Entonces, las decisiones de la Administración Tributaria deben fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el expediente por los medios señalados en la ley. En materia tributaria, después de que la administración ha propuesto la modificación a 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; Dado que en el caso de estudio **de manera alguna durante el proceso de determinación y discusión de las obligaciones el demandante acreditó sus ingresos de forma diferente que los que declaro en renta junto y los costos y gastos asociados a los ingresos**, la administración amparada en lo previsto en el artículo 742 del ordenamiento fiscal determinó las obligaciones con base en la información registrada en la declaración de renta año 2017.

También debo señalar, que la UNIDAD al expedir la Liquidación Oficial dio aplicación al esquema de presunción de costos en virtud de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 2010 de 2019, que adicionó un párrafo al artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, donde se faculta a la UGPP., para aplicar el esquema para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia, y con contratos diferentes a prestación de servicios personales., así:



(...)

PARÁGRAFO 2o. (Corregido por el artículo 1 del Decreto 690 de 2020). La UGPP podrá aplicar el esquema de presunción previsto en el párrafo anterior a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago. (Resaltado y negrilla fuera del texto original)

Los plazos que se encuentren cursando para resolver recursos o la revocatoria directa de actos administrativos proferidos por la UGPP en la materia, se ampliarán en el mismo término del inicialmente definido por la Ley.

Por su parte la UGPP., emite la Resolución N° 209 de 2020, por la cual se adopta el esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales conforme a su actividad económica, así:

Sección CIIU Rev 4 A.C.	Actividad	Porcentaje de costos respecto de los ingresos (sin incluir IVA)
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	73,9%
B	Explotación de minas y canteras	74,0%
C	Industrias manufactureras	70,0%
F	Construcción	67,9%
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	75,9%
H	Transporte y almacenamiento (Sin transporte de carga por carretera)	66,5%
I	Alojamiento y servicios de comida	71,0%
J	Información y comunicaciones	63,2%
K	Actividades financieras y de seguros	57,2%
L	Actividades inmobiliarias	65,7%
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	61,9%
N	Actividades de servicios administrativos y de apoyo	64,2%
P	Educación	68,3%
Q	Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	59,7%
R	Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	65,5%
S	Otras actividades de servicios	63,8%
	Demás Actividades Económicas	64,7%
	Rentistas de Capital (No incluye ingresos por dividendos y participaciones)	27,5%

Unido a lo anterior, el inciso segundo del párrafo primero del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019, dispone:

(...)

No obstante lo anterior, los obligados podrán establecer costos diferentes de los definidos por el esquema de presunción de costos de la UGPP, siempre y cuando cuenten con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos. (Subrayado propio)

También, el Decreto 1377 de 2020, en el título 2, artículo 2.12.2.1. párrafo segundo, dispone:

Parágrafo 2º. Cuando se trate de procesos que se encuentren en trámite de expedir una liquidación oficial, de resolver un recurso de reconsideración, una solicitud de revocatoria directa, o respecto de los cuales proceda la revocatoria directa de oficio o a petición de parte u oferta de revocatoria ante las autoridades contencioso administrativas, **se aplicará el esquema de presunción de costos siempre que el obligado no hubiere probado totalmente a través de los medios de prueba idóneos, conducentes y pertinentes, los costos y deducciones.**

Ahora, dentro del proceso de determinación el demandante acreditó como actividad económica principal en la vigencia fiscalizada (2017), la N° 4921 – “Transporte de pasajeros”, de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (Revisión 4 adaptada para Colombia- CIUU Rev. 4 A.C.) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística- DANE, cuya tarifa de presunción de costos es 66.50%, cuyo resultado fue el siguiente:

		PRESUNCIÓN DE COSTOS			
AÑO	PERIODO	INGRESOS	COSTOS PRESUNTOS	INGRESO NETO	INGRESO DEPURADO 40%
2017	1	\$ 149.416.667	\$ 99.362.083	\$ 50.054.584	\$ 20.021.834
2017	2	\$ 149.416.667	\$ 99.362.083	\$ 50.054.584	\$ 20.021.834
2017	3	\$ 149.416.667	\$ 99.362.083	\$ 50.054.584	\$ 20.021.834
2017	4	\$ 149.416.667	\$ 99.362.083	\$ 50.054.584	\$ 20.021.834
2017	5	\$ 149.416.667	\$ 99.362.083	\$ 50.054.584	\$ 20.021.834
2017	6	\$ 149.416.667	\$ 99.362.083	\$ 50.054.584	\$ 20.021.834
2017	7	\$ 149.416.667	\$ 99.362.083	\$ 50.054.584	\$ 20.021.834
2017	8	\$ 149.416.667	\$ 99.362.083	\$ 50.054.584	\$ 20.021.834
2017	9	\$ 149.416.667	\$ 99.362.083	\$ 50.054.584	\$ 20.021.834
2017	10	\$ 149.416.667	\$ 99.362.083	\$ 50.054.584	\$ 20.021.834
2017	11	\$ 149.416.667	\$ 99.362.083	\$ 50.054.584	\$ 20.021.834
2017	12	\$ 149.416.667	\$ 99.362.083	\$ 50.054.584	\$ 20.021.834

Como conclusión, tenemos que una vez realizado por parte de la UGPP., el análisis de los costos con base en las pruebas aportadas y el ejercicio de la aplicación del esquema de presunción, este último le resultó más favorable al demandante en todos los periodos fiscalizados, motivo por el cual y en razón al principio de favorabilidad se dejan estos valores.

Lo anterior, se presenta al despacho a modo informativo y a fin de complementar la respuesta al presente cargo, siendo que la aplicación del esquema de presunción de costos no esta siendo cuestionada por el demandante.

Ahora, el demandante también señala:

En la liquidación oficial la Unidad afirma que se tomarán como base para el Ingreso Base de Cotización los valores reportados en la declaración de renta de mi poderdante del año 2017, sin tener en cuenta los valores señalados por concepto de costos y deducciones porque estos solo fueron probados en certificaciones y balances de prueba emitidos por el contador.

Al respecto tenemos que en la Declaración de Renta año 2017, el demandante registro ingresos y costos, así

Rentas no laborales	Ingresos brutos rentas no laborales	54	1,793,000,000
	Devoluciones, rebajas y descuentos	55	0
	Ingresos no constitutivos de renta	56	0
	Costos y gastos procedentes	57	1,751,500,000
	Renta líquida	58	41,500,000
	Rentas pasivas no laborales – ECE	59	0
	Rentas exentas y deducciones imputables a las rentas no laborales	60	0
	Rentas exentas no laborales y deducciones imputables (limitadas)	61	0
	Renta líquida ordinaria del ejercicio	62	41,500,000
	Pérdida líquida del ejercicio	63	0
	Compensaciones	64	0
	Rentas líquidas gravables no laborales	65	0
	Renta líquida cedular no laboral	66	41,500,000

Por su parte, al interior del proceso de determinación el demandante apporto pruebas documentales soportando costos únicamente por valor de \$269.200.383, de los cuales la UGPP., acepto \$81.810.475 y rechazó \$187.389.908, en cuanto a la diferencia no existe prueba.

La anterior información se incluyó en el SQL.¹⁹, anexo a la Liquidación Oficial RDO 2021-00299, en la Columna J., se encuentra el valor del costo, en la columna W “ACEPTACIÓN O RECHAZO (LIOF)” en la columna Y “MOTIVO RECHAZO (LIOF)” y en la columna Z, la ubicación de la prueba documental “No. RADICADO / FOLIO VALIDACIÓN (LIOF)”.

Ahora, el principio de veracidad de las declaraciones tributarias se encuentra supeditado a que la Ley no exija sobre tales hechos una comprobación especial, razón por la cual los costos para efectos de su deducción de los ingresos de los trabajadores independientes para determinar el IBC, deben reunir los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario Nacional, así lo indica el artículo 1° del Decreto 510 de 2003, es decir que se exige una comprobación especial.

Adicionalmente, debe precisarse que, si bien los costos y deducciones aparecen reportados en la declaración de renta, no todos los conceptos allí incluidos son procedentes para la determinación del ingreso base de Cotización -IBC- de aportes, por tratarse de depuraciones diferentes, una es para liquidar impuesto de renta y otra para liquidar aportes a la seguridad social. Por ello, el obligado debe demostrar que las expensas en que incurrió para la obtención de los ingresos producto de su actividad económica cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y acreditar los soportes que respaldan dichas erogaciones, lo cual ha sido sostenido por el Consejo de Estado²⁰:

“La Sala ha sido enfática en señalar que “en materia tributaria no resulta suficiente la inclusión dentro del denuncia privado de una erogación para que esta sea deducible, pues de una parte, el gasto efectivamente debe realizarse dentro de la vigencia fiscal correspondiente y de la otra, reunir los requisitos exigidos por la disposición tributaria para la deducibilidad de las expensas que se dicen necesarias”. 6.1.4 Por esta razón, no es suficiente, para que se reconozca la deducción por este gasto, que se aporten las facturas o documentos soporte que den cuenta de la existencia del mismo, porque, en todo caso, es imprescindible que se acredite el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 107 del E.T. para que proceda el beneficio”. (Resaltado propio)

En ese orden, para que los costos puedan deducirse para efectos del cálculo del IBC, no basta que los mismos se encuentren registrados en la declaración de renta, adicionalmente es deber del obligado aportar las facturas o documentos soporte que den cuenta de la existencia del

¹⁹ Ver antecedentes administrativos Carpeta 3. LIQUIDACIÓN OFICIAL / Excel ANEXO SQL RDO-0299, página – Costos.

²⁰ Sentencia Consejo de Estado Sección cuarta Radicado 20701 del 2 de agosto de 2017, Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

mismo; además debe probarse la relación de causalidad con la actividad productora de renta, la necesidad con los ingresos gravados del obligado y deberá también ser proporcionado o razonable con relación al ingreso.

Sobre la importancia probatoria de la factura para la procedencia de costos y deducciones el Consejo de Estado en Sentencia del 28 de junio de 2010. CP. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, radicación número: 25000-23-27-000-2003-00638-01(16791), se pronunció en los siguientes términos:

“...En efecto, el artículo 771-2 del Estatuto Tributario fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-733 de 2003 en la cual hizo las siguientes precisiones: - La factura o documento equivalente en materia impositiva constituye una valiosa fuente de información para el control de la actividad generadora de renta, para el cobro y recaudo de ciertos impuestos y, para evitar o al menos disminuir la evasión y el contrabando. Expedir y exigir la factura con los requisitos legales son deberes de colaboración con la administración para hacer efectivos los principios constitucionales de solidaridad y prevalencia del interés general. - **En materia tributaria la libertad probatoria no es absoluta, pues, en ciertos eventos, el legislador puede exigir la presentación de documentos privados, como sucede con la factura para la procedencia de costos y deducciones en el impuesto sobre la renta. - La finalidad de esta exigencia consiste en establecer con certeza la existencia y transparencia de las transacciones económicas que dan lugar a los descuentos, costos y deducciones, así como a los impuestos descontables, y con ello acreditar su legalidad a fin de fortalecer la lucha contra la evasión. Por lo anterior, trasciende del ámbito meramente formal y se constituye en presupuesto para la configuración de un derecho sustancial. La Corte concluye que no es la simple transacción la que configura el derecho a registrar los costos, deducciones e impuestos descontables, sino el hecho de haberla realizado dentro del marco de la ley y bajo las formalidades por ella exigidas. De acuerdo con lo anterior, la norma establece una tarifa legal probatoria, de manera que para la procedencia de los costos solicitados por un contribuyente debe presentarse la factura que los soporte...**” (Resaltado Nuestro)

De la anterior jurisprudencia, se deduce que en materia tributaria la libertad probatoria no es absoluta, pues, en ciertos eventos, el legislador puede exigir la presentación de documentos privados, como sucede con la factura para la procedencia de costos y deducciones en el impuesto sobre la renta, la cual tiene como finalidad establecer la existencia y transparencia de las transacciones económicas que dan lugar a las operaciones comerciales.

También, el demandante en el cargo tercero señala:

De ahí que no puede ser de recibo, que la Unidad traslade únicamente la carga probatoria a mi poderdante, cuando ella estaba en todas las facultades y capacidades para decretar una Inspección Tributaria y determinar de esta forma la realidad de lo evidenciado en los certificados emitidos por el contador; y no actuar de manera arbitraria desestimando los costos y deducciones y estableciendo valores inexactos de aportes, cuando estos no corresponden a la realidad.

Respecto a la carga probatoria, se insiste el estatuto tributario señala que la determinación de tributos y la imposición de sanciones deben fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el respectivo expediente, por los medios de prueba señalados en las leyes

tributarias o en el Código General del proceso, en cuanto éstos sean compatibles con aquellos²¹.

Por su parte, el artículo 167 del Código General del Proceso dispone que incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. También aparece enunciado en el artículo 1757 del Código Civil, que incumbe probar las obligaciones o su extinción, al que alega aquellas o éstas. Estas disposiciones permiten concluir que corresponde al peticionario el deber de probar los hechos en que fundamenta su afirmación, en oposición a los requerimientos o ajustes determinados.

La inspección Tributaria se encuentra definida como un medio de prueba en virtud del cual se realiza la constatación directa de los hechos que interesan a un proceso adelantado por la Administración Tributaria, para verificar su existencia, características y demás circunstancias de tiempo, modo y lugar, en la cual pueden decretarse todos los medios de prueba autorizados por la legislación tributaria y otros ordenamientos legales, previa la observancia de las ritualidades que les sean propias²².

El artículo 766 del Estatuto Tributario permite la solicitud o el decreto de pruebas documentales, cuando reposen en otras dependencias de la administración. Sumado a ello, el artículo 173 del Código General del Proceso prescribe que *“el juez se abstendrá de ordenar la práctica de las pruebas que, directamente o por medio de derecho de petición, hubiera podido conseguir la parte que las solicite, salvo cuando la petición no hubiese sido atendida, lo que deberá acreditarse sumariamente.”*

De las normas expuestas previamente se infiere que constituye una obligación de la parte interesada aportar a la actuación administrativa las pruebas que se encuentren en su poder, encontrándose limitada la inspección a documentos para aquellos eventos en que se encuentren en poder de una oficina de impuesto.

Al respecto, la Sección Cuarta del H., Consejo de Estado en sentencia del 25 de noviembre de 2021, señaló:

“3.1- Al respecto, destaca la Sala que, si bien los contribuyentes tienen el derecho de solicitar la práctica de una inspección tributaria (artículos 254 del Estatuto Tributario Distrital y 778 y 779 del ET), la Administración puede negar tal solicitud tomando en consideración la finalidad del procedimiento y la idoneidad que tenga la inspección tributaria para demostrar los hechos objeto de prueba (artículos 294 del Estatuto Tributario Distrital 742 y 743 ejusdem). Así, la actividad probatoria de los sujetos pasivos no puede limitarse a solicitar la práctica de inspecciones tributarias o contables, pues ellos tienen la carga de allegar al expediente administrativo las pruebas que se encuentren en su poder y aquellas que sean solicitadas por la Administración (Sentencia del 03 de septiembre de 2020, exp. 21156, CP. Julio Roberto Piza Rodríguez).

3.2- En el sublite, al responder el requerimiento especial y al recurrir la liquidación oficial acusada, la actora solicitó la práctica de una inspección tributaria con el objeto de la «exhibición y examen de documentos en su poder» (ff. 81 y 161 cp1). La Administración negó la solicitud en ambas oportunidades. En ese contexto, advierte la Sala que, dado que el sujeto pasivo contaba con documentos probatorios en su poder, tenía la carga de aportarlos en el marco de las oportunidades procesales pertinentes conforme al artículo 744 del ET (entre ellas, con la respuesta al requerimiento especial o al formular el recurso de reconsideración), por lo cual era innecesaria la práctica de una inspección tributaria. Así, la negativa a practicar el medio de prueba echado en falta por la actora no vulneró su debido proceso, pues tuvo la oportunidad de aportar las pruebas que estaban en su poder, a efectos de controvertir las glosas planteadas por la demandada. No prospera el cargo de apelación.”

²¹ Art. 742 del E. T.

²² Art. 779 del E. T.

En otro fallo, de fecha 28 de octubre de 2021, con ponencia de la Consejera Dra., Jeannette Carvajal Basto – Radicación N° 25000-23-37-000-2015-00288-02, la sección cuarta explico:

La Sala ha precisado que de conformidad con el artículo 742 del ET, los actos de liquidación de impuestos deben fundarse en los hechos que se encuentren acreditados en el expediente administrativo, y soportarse en los medios probatorios previstos en la normativa tributaria y en los códigos procesales. A su turno, el artículo 744 ib. prevé que las pruebas a valorar en el proceso deben formar parte de la declaración, haber sido aportadas en desarrollo de la facultad de fiscalización e investigación o en cumplimiento del deber de información, haberse acompañado o solicitado en la respuesta al requerimiento especial o en su ampliación, haberse acompañado al memorial del recurso o pedido en este, o haberse practicado de oficio, entre otras circunstancias.

Lo anterior supone que **en la respuesta al requerimiento especial y con el recurso de reconsideración, el contribuyente puede controvertir las pruebas presentadas por la autoridad fiscal en desarrollo de las facultades de fiscalización e investigación, mediante la incorporación de las pruebas que considere pertinentes**, las cuales deben ser valoradas por la autoridad fiscal como garantía del debido proceso y de los derechos de defensa y de contradicción.

(...)

Igualmente *«Se consideran ciertos los hechos consignados en las declaraciones tributarias, en las correcciones a las mismas o en las respuestas a requerimientos administrativos, siempre y cuando que sobre tales hechos, no se haya solicitado una comprobación especial, ni la ley la exija»*, en los términos del artículo 746 del ET. En tal sentido, **la carga de la prueba en materia tributaria en lo que atañe a los factores de aminoración de la base imponible -costos, gastos, impuestos descontables y demás- tienen un especial tratamiento en la normativa, como se evidencia en los artículos 786 y siguientes del ET, advirtiendo que según el artículo 167 CGP, la carga de la prueba de dichos factores recae en el sujeto pasivo, por cuanto es quien los invoca.**

Lo anterior, está acorde con el procedimiento que adelanto la UGPP., las normas tributarias exigen del administrado contribuir con los documentos que respalden como en nuestro caso los ingresos junto con sus costos y gastos, que dan lugar a la comprobación y determinación del IBC.

Por último, nótese como la parte actora presenta cargos genéricos sin identificar y/o presentar las razones exactas que cuestionen las decisiones adoptadas y los ajustes determinados por la UGPP., en la liquidación Oficial que demanda. Como se demostró en líneas anteriores, la UGPP., si adelantó el estudio de los soportes respecto de los costos que el demandante allegó al proceso de determinación aceptando algunos y a la vez indicando las razones del rechazo para otros.

Entonces, en la medida que la jurisdicción contencioso-administrativa es rogada, es deber de la parte interesada probar y demostrar los supuestos de hecho, y a su vez presentar ante el juez natural las diferencias que no pudieron ser zanjadas en sede administrativa, y no pretender que la Jurisdicción se convierta en el auditor del proceso de fiscalización o

determinación para que se proceda con el saneamiento de lo que no fue discutido previamente, al respecto el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ha sostenido²³:

Precisa la Sala que la jurisdicción contencioso administrativa es rogada, por tanto, es carga de la parte interesada demostrar los supuestos de hecho de las normas cuya aplicación solicita; significa lo anterior, que era responsabilidad de la demandante argumentar y demostrar las inconsistencias respecto de los ajustes con los cuales no estuviera conforme, y no formular un cargo en abstracto y esperar a que el juez revisara los 116 registros glosados a fin de corroborar si en alguno de ellos en efecto se presentó un error.

El juez no puede asumir la función de revisoría o auditoría sobre cada una de las glosas planteadas por la UGPP, si por su parte el demandante no formuló un cargo de violación concreto sobre cada una de ellas, o por lo menos expuso ejemplos concretos de trabajadores que soporten la tesis de violación planteada.

Conforme con todo lo expuesto quedan desvirtuadas las afirmaciones que hace la parte actora con las cuales pretende configurar una falsa motivación que lleve a la declaratoria de la nulidad de la Liquidación Oficial N° RDO 2021-00299 del 17 de marzo de 2021.

IV. PETICIÓN

Que de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 13 del Decreto Legislativo 806 del 14 de junio de 2020, “*por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención en los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, se contemple:

1. La posibilidad de aplicar la figura de la sentencia anticipada en lo contencioso administrativo, al tratarse de un asunto de puro derecho y al no tenerse pruebas por practicar, considerando que ninguna de las partes dentro del proceso de la referencia solicitó la práctica de pruebas. La citada norma prevé lo siguiente:

Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas. Caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.

(...).

2. Se **NIEGUEN** en su integridad las súplicas de la demanda confirmando la legalidad de los actos acusados esto es la **LIQUIDACION OFICIAL N° RDO 2021-00299 del 17 de marzo de 2021**, por encontrarse ajustada plenamente al ordenamiento jurídico y a los supuestos fácticos que le sirvieron de causa; sin que haya sido posible la demostración del quiebre de la presunción de legalidad con la que fue expedida, ante la infundada formulación de los cargos contenidos en la demanda y la insuficiente carga probatoria

²³ Expediente 11001-33-37-043-2018-00014-01 Sentencia del 26 de junio de 2020.

para accederse al restablecimiento del derecho proclamado.

V. MEDIOS DE PRUEBA

Lo aquí afirmado, encuentra sustento probatorio en la documentación que se aporta en Medio Magnético (enlace en DRIVE), por medio del cual se puede descargar el expediente administrativo proceso sancionatorio N° 20191520058000678 que contiene los antecedentes que dieron origen a los actos acusados, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4° parágrafo 1° del Artículo 175 del C.P.A.C.A., además de lo ordenado por su despacho en el auto admisorio de la demanda, a los cuales solicitó que se les dé el valor probatorio correspondiente.

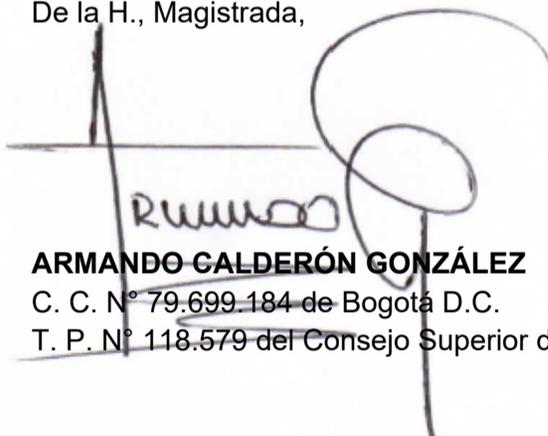
VI. ANEXOS

1. Poder junto con los soportes de la legitimidad para actuar en representación de la UGPP.
2. Enlace en DRIVE por medio del cual se tiene acceso y descarga del proceso sancionatorio N° 20191520058000678, que soporta los antecedentes de la actuación objeto del presente proceso, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 parágrafo 1 del Artículo 175 del CPACA.

VII. NOTIFICACIONES

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, recibe notificaciones en la Av. Calle 26 N° 69B - 45 piso 2 de la ciudad de Bogotá D. C., en nuestra dirección electrónica notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co y el suscrito en el correo electrónico institucional acalderong@ugpp.gov.co.

De la H., Magistrada,



ARMANDO CALDERÓN GONZÁLEZ
C. C. N° 79.699.184 de Bogotá D.C.
T. P. N° 118.579 del Consejo Superior de la J.