



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUB SECCIÓN B**

Bogotá D. C., veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA NRD No. 011

MAGISTRADA PONENTE: CARMEN AMPARO PONCE DELGADO
EXPEDIENTE: 25000-23-37-000-2015-00281-00
DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICAS S.A.
**DEMANDADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
-UGPP-**
**REFERENCIA: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO**

Se procede a dictar sentencia dentro del proceso promovido por la empresa **SERVICIOS Y LOGÍSTICAS S.A.**, quien actúa por intermedio de apoderado judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contra la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP-**

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA

1. LAS PRETENSIONES

La sociedad actora invoca como tales las siguientes¹:

¹ Fls. 3 - 4

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00
 DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGÍSTICA S.A.S
 DEMANDADO: UGPP
 SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

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

Resolución No. RDO 001 del 02 de enero de 2014: "Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial a la sociedad SERVICIOS Y LOGÍSTICA S.A., identificada con NIT. 830.124.778, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social por los periodos julio a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a marzo de 2012". Determinando una deuda por valor de CUATROCIENTOS CUARENTA MILLONES TRESCIENTOS DOCE MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$440.312.400).

Resolución No. RDC 327 del 30 de julio de 2014: "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO 01 del 02 de enero de 2014, por la cual se profiere Liquidación Oficial a la sociedad SERVICIOS Y LOGÍSTICA S.A. con NIT (...) por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social, por los periodos julio a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a marzo de 2012. Determinando una sanción por valor de DOSCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL CIENTO SESENTA PESOS M/CTE (\$229.755.160).

RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

- 1. Declarar que la empresa SERVICIOS Y LOGÍSTICAS S.A.S., identificada con NIT. (...), conforme al Certificado de Existencia y Representación Legal, representada legalmente por el doctor ROGELIO GIL CRIOLLO (...) no tiene deuda alguna por concepto de afiliación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social, por los periodos comprendidos entre julio a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y de enero a marzo de 2012, según lo establecido por la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (en adelante UGPP) de conformidad con las Resoluciones No. 001 del 02 de enero de 2014, y la RDC 327 del 30 de julio de 2014, notificada el día 31 de julio de 2014.*
- 2. En caso que el demandante realice pagos por orden de la UGPP por concepto de la determinación por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social, de los periodos comprendidos entre julio de 2008 a marzo de 2012, que se ordene la devolución de las sumas pagadas, indexadas y con intereses, de acuerdo con su demostración.*
- 3. Declarar la falta de competencia por parte de la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la Dirección de Parafiscales para establecer deudas por concepto de afiliación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de la Protección Social, por los periodos comprendidos entre 01/01/2012 y 31/01/2012, consagrada en la Ley 1607 de 2012, debido a que el Decreto 575 de 2013 artículo 21, que consagra la competencia de la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales es posterior a las conductas realizadas por el demandante y objeto de los actos administrativos demandados.*
- 4. Declarar nulo el acto administrativo denominado liquidación oficial No. RDO 740 del 26 de junio de 2014, toda vez que el acto administrativo demandado carece de validez y eficacia, adicionalmente que vulnera los derechos constitucionales al derecho de defensa y debido proceso; y por último al no motivarse la omisión demuestra la "irregularidad caprichosa" con la que fue emitida. Lo anterior de conformidad con todos los cargos imputados.*
- 5. Se declare la nulidad de todo lo actuado debido a que el funcionario público vulneró el*

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

debido proceso al expedir el acto administrativo de la liquidación oficial sin haber desarrollado la respuesta al Requerimiento para Declarar y/o Corregir, lo anterior constituye una falta grave por violación a normas de orden público.

6. De forma subsidiaria solicitamos, que su honorable despacho realice un análisis detallado del valor probatorio aportado a la presente demanda y de ser necesario se definan los temas concernientes a la competencia que se abroga la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la UGPP para establecer extremos de contrato de trabajo, señalar que pagos constituyen factor salarial de conformidad con el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo y Procedimiento Laboral".

2. LOS HECHOS

La sociedad demandante los sintetiza así²:

La UGPP el 17 de abril de 2012 notificó el Requerimiento de Información No. 20126200259221 del 9 del mismo mes y año. Mediante Auto Comisorio No. 0225, ordenó visita de inspección tributaria, la cual tuvo lugar el 11 de julio de 2012.

La entidad demandada el 13 de agosto de 2013, profirió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 592, por inexactitud en el pago de aportes al sistema de la protección social por los periodos comprendidos julio a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a marzo de 2012.

La demandante el 27 de diciembre de 2013 contestó el requerimiento especial y aportó pruebas que pretendía hacer valer a su favor.

La Autoridad Tributaria el 2 de enero de 2014 expidió la Liquidación Oficial No. RDO 01, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones de los aportes al sistema de la protección social por los periodos julio a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a marzo de 2012, por valor de \$440.312.400.

Contra dicho acto administrativo la sociedad actora el 3 de febrero de 2014 interpuso recurso de reconsideración, que fue admitido a través del Auto No. ADC 060 de 25 de febrero de 2014.

² Fls. 13 - 19

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

La UGPP resolvió el recurso de reconsideración a través de la Resolución No. RDC 327 de 30 de julio de 2014, en el sentido de modificar el acto recurrido.

3. NORMAS VIOLADAS.

Considera la parte demandante que con la expedición de los actos administrativos acusados, se violan las siguientes normas:

- Constitución Política de Colombia: artículos 2, 4, 6, 13, 15, 29, 58 y 121.
- Código Sustantivo del Trabajo: artículo 9.
- Estatuto Tributario: artículos 730 numeral 2.
- Ley 1151 de 2007: artículo 156.
- Ley 1437 de 2011: artículos 69 y 72.
- Ley 1607 de 2012: artículos 178 y 180.
- Decreto 575 de 2013: artículos 19 y 21.

4. CONCEPTO DE VIOLACIÓN³.

La Subdirectora de Determinación de Obligaciones y el Director de Parafiscales de la UGPP no tenían competencia para proferir los actos demandados.

El artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 creó la UGPP como una entidad encargada del sistema de control, fiscalización y cobro de las contribuciones a la protección social, pero no indicó cuales son los funcionarios competentes para expedir los requerimientos especiales, las liquidaciones oficiales o para resolver los recursos de reconsideración; y si bien en los Decretos 5021 de 2009 y 575 de 2013, se estableció la estructura de la UGPP y las funciones de las dependencias, estos fueron expedidos por el Gobierno Nacional sin facultad para ello, pues el único competente era el legislador.

El Gobierno Nacional a través de un decreto que no tiene fuerza material de Ley, otorgó a una dependencia funciones que implican la revelación de datos

³ Fls. 21 - 190

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

económicos reservados, la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados de los aportantes, afiliados o beneficiarios del sistema de seguridad social y de terceros.

El artículo 15 de la Constitución Política protege el derecho a la intimidad y admite que para efectos tributarios puede exigirse la presentación de documentos privados, pero en los términos que señale la Ley, por ende, solo el legislador y no el reglamento, puede establecer las competencias y procedimientos para el control de las contribuciones parafiscales.

Las normas en que se fundamentan los actos proferidos por la UGPP no son retroactivas.

Las normas que sustentan una fiscalización administrativa deben ser expedidas de manera previa a la conducta que se está imputando como violatoria del ordenamiento jurídico; los actos son nulos porque la UGPP los profirió con base en normas expedidas con posterioridad a los hechos y conductas objeto del proceso administrativo.

Abrogación de competencias propias de los jueces laborales por parte de los funcionarios de la UGPP.

Advierte que, de las competencias designadas por el legislador, no se encuentra alguna que señale que los funcionarios de la UGPP puedan establecer y decretar derechos emanadas de relaciones laborales, como se realizó en el acto de liquidación, invocando como ejemplo la determinación de los factores salariales y su inclusión en el IBC, de razón que los funcionarios se están abrogando de competencias propias de los jueces laborales.

Falta de motivación de los actos administrativos.

La liquidación oficial es un acto compuesto y debe contener múltiples registros por cada uno de los trabajadores, lo anterior implica que el medio magnético que hace parte integral de la liquidación debe plasmar el motivo que sustenta la mora, inexactitud u omisión que establece la deuda, de lo contrario, es imposible

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00
DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S
DEMANDADO: UGPP
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

considerar que se encuentra motivado y que el sujeto pasivo pudo ejercer su derecho de defensa y contradicción.

Creación de tercera norma para el desarrollo del proceso administrativo – violación de normas jurídicas.

La liquidación oficial demandada fue expedida en aplicación de los procedimientos para fiscalización establecidos en la Ley 1151 de 2007 y Ley 1607 de 2012; la administración combinó dos normas para crear un procedimiento, situación que impide que el sujeto pasivo de la investigación conozca la norma que garantiza su derecho al debido proceso.

La liquidación oficial no se emitió de forma completa, no permite conocer el monto real.

La entidad demandada no liquidó en los actos demandados el valor de los intereses de mora causados por el incumplimiento del deber de afiliación y pago de los aportes al sistema de la protección social, es decir, que el acto no cumple con todos los requisitos fijados por el legislador.

Nulidad por violación al derecho de defensa por omisión del deber de verificar de manera adecuada la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir.

La Autoridad Tributaria profirió la liquidación oficial sin considerar los argumentos y las pruebas que aportó Servicios y Logísticas S.A. en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, lo cual conlleva al desconocimiento del derecho al debido proceso.

Aspectos sustanciales. Inclusión en el IBC de conceptos que no son salario.

Transporte por gastos operativos.

La UGPP tomó los costos de transporte por gastos operativos directos del servicio prestado como factores salariales, desconociendo que estos se prestan a los

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00
DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S
DEMANDADO: UGPP
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

clientes que solicitan servicios adicionales de acompañamiento, y por ende, son un costo y no salario.

Reintegro por gastos.

La demandada incluye en el IBC los reintegros por gastos en que incurren los trabajadores cuando atienden clientes por fuera de Bogotá. Aceptar que el trabajador cubra estos costos y no reintegrarle el dinero, trasgrede el artículo 28 del CST que dice que el trabajador puede participar de las utilidades o beneficios pero nunca asumir riesgos o pérdidas.

Cuentas contables no pueden ser tomadas para el IBC al sistema de protección social.

Los costos de producción y operación registrados en la cuenta contable 7 no pueden ser base de cotización para las obligaciones con el sistema de la protección social, pues así no lo previó el legislador.

Contrato de prestación de servicios. Mora.

Los trabajadores independientes tienen el deber de cotizar de manera autónoma sus aportes al sistema de la protección social, y no es el contratante quien tiene la obligación de pagar. Desconoce este postulado la UGPP cuando establece conducta de mora por personas vinculadas a la empresa bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios.

B. ARGUMENTOS DE DEFENSA.

Mediante escrito allegado el 20 de octubre de 2015, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y DE PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL --UGPP--, actuando por intermedio de apoderado judicial, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones consignadas en ella, por las siguientes razones⁴:

⁴ Fls. 323 - 353

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00
DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S
DEMANDADO: UGPP
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

La competencia de la UGPP para expedir liquidaciones oficiales fue otorgada por la Ley 1151 de 2007 y el Decreto 169 de 2008, y no con el Decreto 5021 de 2009 como lo afirma la parte actora.

La competencia general para la creación de la entidad y su alcance está en cabeza del legislador quien expidió la Ley 1151 de 2007, y la competencia funcional específica en la que se señala quien es el funcionario encargado de ejecutar las labores para las que fue creada la entidad es una facultad del órgano ejecutivo, distribución de competencias que es propia de la estructura administrativa del Estado.

La Unidad en el proceso de fiscalización adelantado contra la sociedad demandante no combinó normas y mucho menos creó procedimientos; si bien en las resoluciones demandadas se hace alusión a la normatividad que sirve de fundamento legal para su expedición, ello no implica la creación de una tercera norma, ya que es indispensable referir el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 que creó la UGPP y la Ley 1607 de 2012 que contempla lo relativo al procedimiento. Norma que entró en vigencia a partir de su promulgación, por lo que aplica para el caso particular.

La Ley 1151 de 2007 le otorgó a la UGPP la competencia para efectuar las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, lo que comprende la interpretación de las normas laborales para determinar que pagos constituyen salario y si deben integrar o no el IBC. La entidad de igual forma, tiene facultad para imponer sanciones al tenor de los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012.

Respecto de la indebida motivación del acto de liquidación, aclara que este conforma una unidad junto con el archivo Excel que se adjunta en medio magnético con el acto de determinación; en esa medida, al revisar el archivo SQL se encuentra que la liquidación oficial goza de una motivación completa, donde se puede observar cada uno de los trabajadores sobre los cuales se determinaron los ajustes, el concepto y subsistema del incumplimiento, los valores tomados para el IBC, la tarifa a ser aplicada sobre aquel, el valor cancelado por la aportante, el

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

monto que debió cancelar y la diferencia que da lugar al ajuste, pudiendo encontrar la explicación de cada elemento en la pestaña de nombre “DESCRIPCIÓN DE CAMPOS” del archivo Excel, frente al cual el aportante, de evidenciar alguna inconsistencia, puede dirigirse a cada trabajador en particular y allegar las pruebas necesarias para desvirtuar el ajuste.

En cuanto a los cargos sustanciales, menciona que la entidad que de acuerdo con la información que contiene la liquidación oficial no se evidencia el registro de pagos salariales y/o no salariales por concepto de transporte por cargos operativos, ni por reintegro de gastos.

Respecto de la inclusión en el IBC del auxilio de transporte, la Unidad al resolver el recurso de reconsideración eliminó los mayores valores determinados por este concepto.

Frente a la integración al IBC de los valores registrados en la cuenta contable 720508 asegura que en los balances de prueba que reposan en el expediente administrativo, no se evidencian registros en ésta cuenta contable, por lo que no tiene asidero el cargo de nulidad propuesto.

Finalmente, señala que en los actos de liquidación no se establece el valor por intereses moratorios, pues estos se calculan una vez el aportante va a efectuar el pago, y la Unidad no tiene certeza de cuándo va a ocurrir el pago, además de que es una obligación legal del deudor calcularlos.

C. ACTUACIONES PROCESALES

La demanda fue admitida por medio de auto del 05 de marzo de 2015, ordenándose notificar al Director de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, o a quien hiciera sus veces, así como a los señores Agentes del Ministerio Público y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado⁵.

⁵ Fls. 260 - 262

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00
DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S
DEMANDADO: UGPP
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

La UGPP fue notificada de la demanda el 30 de julio de 2015 y contestó la misma el 30 de octubre de 2015⁶.

A través de auto de 23 de junio de 2016 se declaró que esta Corporación carecía de competencia para conocer de proceso y se dispuso su remisión a los Juzgados Laborales del Circuito Judicial de Bogotá para que asumieran la competencia; decisión confirmada al resolverse el recurso de reposición el día 1 de septiembre de 2016⁷.

Las anteriores providencias fueron dejadas sin efectos con ocasión de la acción de tutela que resolvió el Consejo de Estado el 18 de mayo de 2017, quien consideró que la competencia para conocer de los procesos contra los actos proferidos por la UGPP relacionados con los aportes al sistema de la protección social es de la jurisdicción contencioso administrativa⁸.

D. AUDIENCIA INICIAL

Con proveído del 3 de diciembre de 2018, se fijó fecha para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, que tuvo lugar el día 9 de abril de 2019 a las 09:40 a.m.⁹

En el trámite de tal diligencia, no se advirtieron irregularidades que permitieran vislumbrar causal de nulidad que debiera declararse.

No hubo lugar a pronunciarse frente a la excepción de inepta demanda formulada por la UGPP, como quiera que la entidad desistió de la misma en el trámite de la audiencia.

El apoderado de Servicios y Logística SAS desistió de la medida cautelar de suspensión provisional de los actos acusados y del proceso de cobro coactivo, en consideración a que la UGPP de oficio, mediante el Auto No. ACC 3283 de 30 de abril de 2015, suspendió el proceso de cobro coactivo cuyo título ejecutivo son los actos que aquí se demandan.

⁶ Fls. 302 y 323 - 353

⁷ Fls. 390 – 392 y 426 - 434

⁸ Fls. 7 – 22 cdno conflicto competencia.

⁹ Fls. 445 y 454 - 457

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

Se fijó el litigio conforme los cargos propuestos en la demanda y la contestación a los mismos; en esta etapa el apoderado de la parte demandante desistió de los cargos de nulidad sustanciales consistentes en¹⁰:

"5.) Si en el ingreso base de cotización (IBC) para calcular los aportes al sistema de la protección social, debían incluirse pagos por concepto de:

a) Transporte por gastos operativos.

b) Reintegro por gastos en que incurren trabajadores.

6.) Si respecto de los trabajadores vinculados bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios deben efectuarse cotizaciones al sistema de la protección social por parte del contratante.

7) Si la falta de liquidación de intereses moratorios en los actos acusados constituye violación del derecho de defensa de la sociedad demandante por no permitir conocer el monto total de la liquidación."

En ese sentido, quedaron fijados como problemas jurídicos a resolver los de carácter procedimental únicamente.

Se negaron las pruebas documentales solicitadas por la demandante y se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos finales y al Ministerio Público para que rindiera su concepto¹¹.

E. ALEGACIONES FINALES

Parte demandante¹².

Mediante escrito radicado el 24 de abril de 2019, la parte demandante presentó los alegatos de conclusión, y en ellos hizo referencia a la firmeza de las planillas integradas de liquidación de aportes (PILA), cargo que destaca la Sala, no fue propuesto en la demanda inicial, ni adicionado en la etapa de fijación del litigio de la audiencia inicial celebrada el 9 de abril de 2019.

¹⁰ Fl. 458 medio magnético audiencia inicial minuto 10:31

¹¹ Fls. 454 - 457

¹² Fls. 468 - 473

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

Parte demandada¹³.

A través de memorial presentado el 30 de abril de 2019, la entidad demandada rindió los alegatos finales, ratificando los argumentos contenidos en la contestación de la demanda.

F. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES

Al no existir causal de nulidad que invalide lo actuado, que este Tribunal es competente para resolver el asunto, y que la demanda fue presentada en oportunidad, procede la Sala a emitir su decisión.

1. PROBLEMA JURÍDICO

Se discute en este proceso la legalidad del acto administrativo por medio del cual la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP-, liquidó oficialmente los aportes a cargo de la sociedad actora por los periodos comprendidos de julio a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010, 2011 y enero a marzo de 2012, y su confirmatoria, a saber:

- Liquidación Oficial No. RDO 01 de 2 de enero de 2014.
- Resolución No. RDC 327 de 30 de julio de 2014.

Como se expuso en precedencia, en desarrollo de la audiencia inicial en la etapa de fijación del litigio el apoderado de la parte demandante desistió de los cargos de nulidad sustanciales, por lo que sólo quedó como litigio a resolver lo

¹³ Fls. 474 -475

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

relacionado con los aspectos procedimentales. En ese sentido, la Sala deberá pronunciarse frente a los siguientes problemas jurídicos:

- a) Si los actos administrativos son nulos por haber sido expedido por funcionarios que no tienen competencia.
- b) Si la UGPP desconoció el principio al debido proceso, para lo cual debe establecerse si las normas en que se fundan los actos fueron aplicadas retroactivamente.
- c) Si los actos demandados son nulos por falta de motivación.
- d) Si la UGPP efectuó una correcta valoración de los argumentos contenidos en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir.

2. LO PROBADO.

De la actuación administrativa adelantada por la UGPP en relación con los aportes parafiscales cuestionados a la demandante, se extraen las siguientes actuaciones:

- Requerimiento de Información No. 20126200259221 de 9 de abril de 2012 mediante el cual la UGPP solicitó a la sociedad Servicios y Logística S.A.S. la siguiente información respecto de los periodos 2008 a 2011 y enero a marzo de 2012: **(i)** certificado de existencia y representación legal; **(ii)** balance de prueba; **(iii)** nóminas mensuales; **(iv)** auxiliares de las cuentas PUC 2525, 261015, 5135, 5235, 5105, 5205, 61, 62, 72 y 73; **(v)** certificación de las vacaciones pagadas, disfrutadas en tiempo y/o compensadas, y de viáticos; **(vi)** convenciones colectivas, pactos o similares; **(vii)** declaraciones de renta; **(viii)** planillas integradas de liquidación de aportes (PILA); y **(ix)** nómina tercerizada o contratada¹⁴.

- Auto Comisorio No. 225 a través de la cual la UGPP comisionó al funcionario Oscar Yesid Sánchez Rodríguez para adelantar las acciones e investigaciones

¹⁴ Fls. 251 - 252

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la liquidación y pago de las contribuciones al sistema de la protección social y la exactitud de las declaraciones de autoliquidación¹⁵.

- Acta de visita de inspección tributaria suscrita el 11 de julio de 2012 que contiene la descripción de la diligencia adelantada en la sede de la empresa Servicios y Logística S.A.S.¹⁶.

- Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 592 de 13 de agosto de 2013, por medio del cual la UGPP requirió a la sociedad demandante para que procediera con el pago de los valores determinados a favor del Sistema de la Protección Social correspondientes a los periodos de julio a diciembre de 2008, 2009, 2010, 2011 y enero a marzo de 2012, por la suma de \$440.312.400, por las conductas de inexactitud y mora en los subsistemas de salud, pensión, fondo de solidaridad pensional, riesgos laborales y caja de compensación familiar¹⁷.

- Notificación por correo del Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 592 de 13 de agosto de 2013, realizada el 25 de noviembre de 2013¹⁸.

- Respuesta al Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 592 de 13 de agosto de 2013 radicada por la parte demandante el 27 de diciembre de 2013¹⁹.

- Liquidación Oficial No. RDO 01 de 2 de enero de 2014, por mora e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al sistema de la protección social por los periodos de julio a diciembre de 2008, enero a diciembre de 2009, 2010 y 2011 y enero a marzo de 2012²⁰. El acto administrativo fue notificado por correo electrónico el 20 de enero de 2014²¹.

¹⁵ Fl. 248

¹⁶ Fls. 249 - 250

¹⁷ Fls. 219 - 222

¹⁸ Fl. 218

¹⁹ Fls. 197 - 217

²⁰ Fls. 183 - 194

²¹ Fl. 195

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

- Recurso de reconsideración interpuesto contra la liquidación oficial el 3 de febrero de 2014, el cual fue resuelto por la Resolución No. RDC 327 de 30 de julio de 2014, en el sentido de reducir las glosas a la suma de \$229.755.160²².
- Notificación personal de la Resolución No. RDC 327 de 30 de julio de 2014 llevada a cabo el 31 de julio de 2014²³.
- Hojas de trabajo adelantadas por los auditores de la UGPP, contenidas en archivo magnético SQL, en la cuales se discriminan los ajustes realizados a cada una de las planillas, por cada subsistema y por cada trabajador, en relación con cada uno de los períodos cuestionados.

3. ANALISIS DE LA SALA

3.1. COMPETENCIA UGPP PARA ADELANTAR ACCIONES DE FISCALIZACIÓN

El artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 creó a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP para el recaudo y control de las obligaciones parafiscales, como entidad adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente y determinó que tendría a su cargo entre otros asuntos:

ARTÍCULO 156. GESTIÓN DE OBLIGACIONES PENSIONALES Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

(...)

ii) Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente

²² Fls. 168 - 181 y 74 - 97

²³ Fl. 73

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

(...)

De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad.

En ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 169 de 2008 *“Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social”*.

Posteriormente, el Presidente de la República en ejercicio de la facultad conferida en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y el Decreto-Ley 169 de 2008, profirió el Decreto 5021 de 2009, *“Por el cual se establece la estructura y organización de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP– y las funciones de sus dependencias.”*

El Decreto 5021 de 2009 fue derogado por el Decreto 575 de 2013 *“Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP - y se determinan las funciones de sus dependencias”*, el cual en su artículo 21 estableció las funciones de la Subdirección de Determinación de Obligaciones, así:

“ARTÍCULO 21. SUBDIRECCIÓN DE DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES. Corresponde a la Subdirección de Determinación de Obligaciones desarrollar las siguientes funciones:

1. Adelantar las acciones e investigaciones necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la liquidación y pago de aportes parafiscales de la protección social.
2. Verificar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación y otros informes de los aportantes, cuando lo considere necesario.
3. Adelantar de manera subsidiaria, o directamente en el caso de omisión total, las

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social no declarados.

4. Solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social explicaciones sobre las inconsistencias detectadas en la información relativa a sus obligaciones con el Sistema.

5. Solicitar a los aportantes, afiliados o beneficiarios del sistema la presentación de los documentos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones.

6. Citar o requerir a los aportantes, afiliados y beneficiarios del sistema o a terceros, para que rindan informes o testimonios referidos al cumplimiento de las obligaciones de los primeros en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.

7. Ordenar la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, particularmente de la nómina, tanto del aportante como de terceros.

8. Adelantar visitas de inspección y recopilar todas las pruebas que sustenten la omisión o indebida liquidación de las contribuciones parafiscales de la protección social.

9. Efectuar cruces de información con las autoridades tributarias, las entidades bancarias y otras entidades que administren información pertinente para verificar la liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.

10. Proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de las obligaciones de acuerdo con la ley.

(...)"

La demandante cuestiona la competencia de la entidad bajo el argumento de que el Presidente de la República no tenía la facultad para asignarla por decreto. Al respecto baste decir que ni el Decreto 5021 de 2009 ni el Decreto 575 de 2013, son objeto de la presente demanda, por tanto, su legalidad no está en discusión, en consecuencia sus disposiciones son plenamente aplicables.

Además, tanto el Decreto 5021 de 2009 como el Decreto 575 de 2013, fueron proferidos por el Presidente en uso de sus facultades constitucionales y legales con plena observancia del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución, en concordancia con el artículo 54 de la Ley 489 de 1998,²⁴ según los cuales el Presidente de la República es competente para modificar la estructura de los

²⁴ Constitución Política Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley.

Ley 489 de 1998 Artículo 54. Principios y reglas generales con sujeción a las cuales el gobierno nacional puede modificar la estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás organismos administrativos del orden nacional. Con el objeto de modificar, esto es, variar, transformar o renovar la organización o estructura de los ministerios, departamentos administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, las disposiciones aplicables se dictarán por el Presidente de la República conforme a las previsiones del numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y con sujeción a siguientes principios y reglas generales: (...) Literaf CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE Se podrán fusionar, suprimir o crear dependencias internas en cada entidad u organismo administrativo, y podrá otorgárseles autonomía administrativa y financiera sin personería jurídica; (...)

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

organismos del orden nacional, como es el caso de la UGPP.

De lo anterior, se concluye que la UGPP tiene plenas facultades para ejercer funciones de fiscalización, determinación y cobro de las contribuciones de la Protección Social, habida cuenta que puede adelantar las investigaciones que estime pertinentes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social; precisándose, que para el momento en que fueron expedidos los actos administrativos demandados, las normas que fijaban las competencias de los funcionarios de la entidad ya estaban vigentes.

De otro lado, en las pretensiones de la demanda se solicita se inaplique por inconstitucional el Decreto 575 del 22 de marzo de 2013; no obstante, no se observa que la sociedad aportante desarrolle en los cargos de nulidad formulados la presunta incompatibilidad entre la Constitución Política y dicho cuerpo normativo, máxime cuando, como se concluyó, el decreto referido no se encuentra aislado en el ordenamiento jurídico como único fundamento legal de las atribuciones de la UGPP, pues existe un conjunto armónico de disposiciones a partir de la Ley 1151 de 2007 que desarrollan y reafirman las potestades de la entidad demandada, en específico, de aquellas que la capacitan para adelantar las investigaciones de hechos que generen obligaciones pecuniarias en materia de contribuciones parafiscales, las cuales se enmarcan en las facultades generales de determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes al sistema de la protección social.

Por otra parte, la aportante argumenta que la UGPP se apropia de funciones propias de los jueces laborales y no cuenta con competencias jurisdiccionales que la faculten para interpretar normas y contratos y darles un sentido y efecto contrario a la voluntad de las partes al establecer que emolumentos constituyen o no salario para efectos de integrar el ingreso base de cotización para calcular los aportes al sistema de la protección social; irregularidad que a su juicio atentan contra el debido proceso y privan de legitimidad a la actuación de la Administración.

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

Al respecto, precisa la Sala que la labor encomendada por el legislador a la UGPP de adelantar acciones e investigaciones para verificar el cumplimiento de las obligaciones con el sistema de la protección social; de verificar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación; y de determinar la completa y oportuna liquidación de aportes, comprende la interpretación de las normas laborales que regulan lo referente a salarios y el sistema de seguridad social y parafiscal, así como de las cláusulas que contractualmente pactan los empleadores con los trabajadores.

De manera que la UGPP no vulneró el debido proceso de Servicios y Logística S.A.S., toda vez que la entidad demandada, a través de los funcionarios de la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, es la competente para expedir los actos administrativos acusados, con observancia de lo dispuesto por la normatividad aplicable; y además, no encuentra la Sala que la UGPP haya ejercido funciones jurisdiccionales atribuidas a los jueces laborales.

Por lo anterior, **no prospera** el cargo de nulidad analizado.

3.2. APLICACIÓN RETROACTIVA DE LAS NORMAS QUE FUNDAMENTARON EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN.

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, y uno de sus postulados es que *"Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las 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"*.

Quiere decir lo anterior, que la Constitución prohíbe que alguien sea juzgado conforme a normas sustanciales que definan sanciones que no sean preexistentes al acto o conducta que se imputa.

No obstante, la expresión contenida en la disposición constitucional, no tiene alcance en relación con los efectos de las leyes procesales en el tiempo, ni impide

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

el efecto general inmediato de normas procesales²⁵, pues como bien lo señala el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, *“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir (...)”*.

Por su parte, el artículo 363 *ibidem* dice que *“leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”*; es decir, que la norma tributaria tiene como característica el ser previa a la producción de las consecuencias normativas que establece, y garantiza que el sujeto pasivo la conozca e impide que sea sorprendido con un gravamen.

El cargo de nulidad formulado por la parte actora, se concreta en que en el acto de liquidación y en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración, se citaron los artículos 21 del Decreto 575 de 2013 y el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, los cuales son posteriores a los periodos fiscalizados, si se tiene en cuenta que se están cuestionando los meses de enero a diciembre de los años 2008 a 2011.

No comparte la Sala el argumento de la sociedad demandante, pues analizadas las resoluciones se observa que la entidad hace referencia al artículo 21 del Decreto 575 de 2013 que consagra las funciones de la Subdirección de Determinación de Obligaciones y al artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, que reitera la competencia de la entidad en materia de parafiscales; luego, no se trata de normas de carácter sustancial que definan las conductas en que pueden incurrir los sujetos pasivos de las contribuciones al sistema de la protección social, ni contienen las sanciones a que hay lugar en caso de incumplimiento.

Como quedó expuesto en precedencia, las normas procesales y de jurisdicción y competencia tienen efecto general inmediato; luego, las normas citadas por la UGPP en los actos demandados por regular aspectos de carácter procesal y no sustancial, son de aplicación inmediata, y no desconocen el principio de irretroactividad tributaria consagrado en el artículo 363 constitucional.

Como consecuencia de lo anterior, el cargo de nulidad propuesto no tiene vocación de prosperidad.

²⁵ Ver sentencia C-619 de 2011

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00
DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S
DEMANDADO: UGPP
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

3.3. FALTA DE MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DEMANDADOS.

El procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social por la UGPP, es el contenido en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, norma que resulta aplicable desde su entrada en vigencia a los procesos de determinación oficial en curso para ese momento.

El mencionado artículo, que regula el procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y a la imposición de sanciones por la UGPP, establecía²⁶:

ARTÍCULO 180. 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 del mes siguiente 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.

Contra la liquidación oficial o resolución sanción procederá el recurso de reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la liquidación oficial o la resolución sanción. La resolución que lo decida se proferirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la interposición del recurso.

De manera que, previo a la expedición de la liquidación oficial la Administración debe enviar un requerimiento para declarar y/o corregir, el cual debe ser respondido dentro del mes siguiente a su notificación.

La citada ley no proveía disposición alguna que regulara lo referente al contenido de la liquidación oficial, por lo que es viable acudir a las normas del Estatuto Tributario, en virtud del contenido del penúltimo inciso del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, vigente para el momento de expedición de los actos y que a la fecha no ha sido derogado, que estipula que *“En lo no previsto en este artículo, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI (...)”*

En esos términos, el artículo 712 de la legislación tributaria regula el contenido de la liquidación oficial y para el efecto señala:

ARTICULO 712. CONTENIDO DE LA LIQUIDACIÓN DE REVISIÓN. La liquidación de revisión, deberán contener:

²⁶ Antes de la modificación efectuada por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

- a. Fecha: en caso de no indicarse, se tendrá como tal la de su notificación.
- b. Período gravable a que corresponda.
- c. Nombre o razón social del contribuyente.
- d. Número de identificación tributaria.
- e. Bases de cuantificación del tributo.
- f. Monto de los tributos y sanciones a cargo del contribuyente.
- g. Explicación sumaria de las modificaciones efectuadas, en lo concerniente a la declaración**
- h. Firma o sello del control manual o automatizado.

De modo que, el acto de liquidación debe contener, entre otras cosas, el periodo gravable que se cuestiona, la base gravable, el monto del tributo y sanciones, si hay lugar a ello, y la explicación sumaria de las modificaciones a la declaración.

La liquidación oficial está acompañada de un archivo Excel denominado archivo SQL, que contiene la conducta, el nombre del trabajador, los pagos realizados (salariales y no salariales), la base gravable (ingreso base de cotización), la tarifa aplicable según el subsistema, la liquidación del aporte, la diferencia en caso de existir, y el monto del ajuste. De igual forma, contiene una casilla denominada "observación" en la cual se explica el motivo del ajuste.

El archivo Excel hace parte integral del acto administrativo, y en este último se informan las razones de hecho y de derecho que sustentan las glosas formuladas por la entidad, en atención a las novedades en los aportes que se puedan presentar en desarrollo del vínculo laboral, y que tienen incidencia en los ajustes determinados.

No comparte la Sala el argumento de Servicios y Logística S.A.S. de que a partir del contenido de los actos no es posible identificar las razones de la UGPP para proponer la modificación de las autoliquidaciones y la correspondiente liquidación de los mayores valores a pagar, toda vez que, en el documento físico se identifican las conductas en que incurrió el aportante y el fundamento legal de la procedencia de los ajustes determinados, y en el archivo digital Excel (SQL) se discriminan los trabajadores respecto de los cuales se efectuaron los ajustes y los valores tenidos en cuenta para liquidar la base de las contribuciones.

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00
DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S
DEMANDADO: UGPP
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

En cuanto al ejercicio del derecho de defensa, se observa que la empresa demandante cuestionó los ajustes de la UGPP y para el efecto aportó tanto en vía administrativa como en judicial, las pruebas que pretendía hacer valer, tales como registros contables, certificados de nómina, contratos de trabajo, incapacidades médicas; quiere decir ello, que la demandante entendió los motivos que dieron origen a las conductas reprochadas por la UGPP.

Por lo anterior, estima la Sala que la liquidación oficial fue motivada por la UGPP, y el aportante pudo ejercer su derecho de defensa y contradicción, y en consecuencia **no prospera** el cargo de nulidad analizado.

3.4. DE LA VALORACIÓN DE LOS ARGUMENTOS DE LA RESPUESTA AL REQUERIMIENTO PARA DECLARAR Y/O CORREGIR

Como se dijo anteriormente, el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, establece que previo a la expedición de la liquidación oficial la Administración debe enviar un requerimiento para declarar y/o corregir, el cual debe ser respondido dentro del mes siguiente a su notificación, ya sea aceptando o no la propuesta de la entidad, en este último caso, la entidad procederá a proferir la respectiva liquidación dentro de los 6 meses siguientes.

En el caso *in examine* se tiene que la Subdirectora de Determinación de Obligaciones de la UGPP, una vez culminada la fiscalización, expidió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 592 de 13 de agosto de 2013, a través del cual solicitó a Servicios y Logística S.A.S. el pago de los valores determinados a favor del sistema de la protección social por el periodo de julio a diciembre de 2008, 2009, 2010, 2011 y enero a marzo de 2012 por la suma de \$440.312.400, por haber incurrido en las conductas de inexactitud y mora en los subsistemas de salud, pensión, fondo de solidaridad pensional, riesgos laborales y caja de compensación familiar.

En el requerimiento se indicaron como conductas que dieron origen a la mora e inexactitud, las siguientes:

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

- No registro pago de aportes por los periodos julio a diciembre de 2008, 2009, 2010, 2011 y enero a marzo de 2012.
- No incluyó en el IBC pagos constitutivos de salario tales como horas extras y comisiones.
- No incluyó en el IBC pagos por concepto de incapacidades.
- No incluyó en el IBC pagos por concepto de vacaciones disfrutadas y pagadas por liquidación de contrato.
- No incluyó en el IBC pagos no salariales superiores al 40%.
- Realizó cotizaciones sobre IBC inferiores a los registrados en nómina, teniendo en cuenta que los conceptos detallados en las nóminas como son, las horas extras, comisiones, incapacidades, permisos, vacaciones en tiempo, así como aquellas que se compensaron en dinero, y las pagadas por liquidación de contrato laboral, no se tuvieron en cuenta en el IBC de cotización legal.
- Realizó cotizaciones por un porcentaje inferior al legal.

La sociedad demandante mediante escrito radicado ante la UGPP el 27 de diciembre de 2013 contestó el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. 592, y entregó un informe de gestión que contenía los siguientes acápite: **(i)** introducción, **(ii)** diagnostico; **(iii)** fundamentación; **(iv)** metodología; **(v)** actividades realizadas y resultados alcanzados en el periodo que se informa; **(vi)** grado de cumplimiento de resultados; **(vii)** estado de pago; **(viii)** ranking de fallas evidenciadas en el proceso de revisión; y **(ix)** valoración al avance del proyecto²⁷.

Del análisis de la anterior prueba, se tiene que ésta corresponde a un estudio con observaciones que se realizó sobre el Informe de Fiscalización No. 223 de 27 de septiembre de 2012 que adelantó la UGPP a la empresa Servicios y Logística S.A.S., en este informe de gestión que aportaron como respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, se realiza una descripción de la metodología empleada que se divide en 4 etapas, a saber: reconocimiento y levantamiento de la información, análisis de la información, pago de la deuda y entrega de informe a la gerencia y a la UGPP; se enumeran las actividades realizadas y los resultados alcanzados en el periodo que se informa, así como las fallas evidenciadas en el proceso de revisión por parte de la UGPP y de la empresa demandante.

²⁷ Fls. 198 - 214

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00

DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

De igual forma, se hace un recuento de las modificaciones efectuadas a las planillas integradas de liquidación de aportes, donde se identifican las deudas con cada una de las entidades administradoras de los subsistemas de salud, pensiones, riesgos laborales y cajas de compensación familiar, el número de registros y los valores.

Lo anterior permite concluir, que la demandante en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir mas que cuestionar la propuesta de la UGPP y la solicitud de ponerse al día con las obligaciones con el sistema de la protección social por las conductas de mora e inexactitud que se originaron por el no pago de aportes y no incluirse en el IBC la totalidad de los pagos realizados a los trabajadores, aportó el resultado de una auditoría realizada a la empresa a partir de un informe de fiscalización que contiene un resumen de las actuaciones de la Autoridad Tributaria y el plan de acción de la empresa para cuestionar la determinación de aportes.

Por su parte, con el recurso de reconsideración la demandante controvertió las glosas formuladas por la UGPP en la liquidación oficial con los siguientes argumentos:

"El auxilio de transporte no es factor salarial, así mismo no puede ser tomado para flexibilización salarial por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales de la UGPP";

"Las cotizaciones en los periodos de vacaciones disfrutadas se regulan por lo establecido en el artículo 70 del Decreto 806 de 1998";

"Pagos a la seguridad social realizados por la empresa Servicio y Logística S.A.S. y no aplicados por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP";

"Presunción de días e IBC realizados por la UGPP en casos de trabajadores que se encontraban retirados por terminación del contrato laboral";

"Aportes de trabajadores independientes no pueden estar a cargo de la empresa Servicios y Logística S.A.S."

Los anteriores argumentos fueron valorados por la UGPP, quien en el recurso de reconsideración disminuyó los aportes liquidados, pasando de la suma de \$440.312.400 a \$299.755.160.

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00
DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S
DEMANDADO: UGPP
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

El hecho de que la UGPP no hubiere accedido a revocar totalmente la liquidación oficial en atención a la impertinencia de las pruebas y argumentos expuestos, no es razón para considerar que hubo violación al debido proceso.

En conclusión, visto que ninguno de los cargos de nulidad formales analizados desvirtuó la legalidad de los actos administrativos demandados, se negarán las suplicas de la demanda.

COSTAS

Por no encontrarse probadas no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Por no haberse causado ni demostrado, no se condena en costas.

TERCERO: Archivar el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previas las desanotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha. Acta No.


CARMEN AMPARO PONCE DELGADO
Magistrada

(Pasan firmas)

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2015-00281-00
DEMANDANTE: SERVICIOS Y LOGISTICA S.A.S
DEMANDADO: UGPP
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

(Viene firma)



MERY CECILIA MORENO AYALA
Magistrada



NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada

