



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

**CONSEJERA PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D.C., ocho (8) de mayo de dos mil veinticinco (2025)**

<b>Referencia</b>	Nulidad y restablecimiento del derecho
<b>Radicación</b>	54001-23-33-000-2022-00067-01 (29441)
<b>Demandante</b>	NANCY PACHECO ASCANIO
<b>Demandada</b>	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP
<b>Temas</b>	Liquidación de aportes. Sanción por omisión y causal de exculpación

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 15 de junio de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, que decidió lo siguiente<sup>1</sup>:

**“PRIMERO: DECLARAR** la nulidad parcial de la **Liquidación Oficial RDO-2017-03436 del 29 de septiembre de 2017** y la **Resolución RDC-2018-01202 del 3 de octubre de 2018**, emanadas de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, en lo referente a la sanción por omisión impuesta a la señora **NANCY PACHECO ASCANIO**, identificada con cédula de ciudadanía No. (...), en cuantía de **CIENTO DOCE MILLONES TRESCIENTOS VEINTICUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$112.324.400)**, conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**TERCERO:** La **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP** dará cumplimiento a la condena en costas en los términos señalados en los artículos 192 a 195 del CPACA.

**CUARTO: ABSTENERSE** de condenar en costas, conforme a lo expuesto anteriormente.

**QUINTO: DEVUÉLVASE** a la parte actora el valor consignado como gastos ordinarios del proceso o su remanente, si lo hubiere.

**SEXTO:** Una vez ejecutoriada la presente sentencia, **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones secretariales de rigor.”

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

Previo Requerimiento para Declarar y/o Corregir Nro. RCD 2017-00290 del 27 de marzo de 2017, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) expidió la Liquidación Oficial Nro. RDO 2017-03436 del 29 de septiembre de 2017, en la que determinó a cargo de la actora los aportes a salud y pensión por los períodos de enero a diciembre de 2014, y la sancionó por omisión.

<sup>1</sup> Samai. Índice 2. Expediente digital. 5ED\_EXPEDIENTE\_expdigrar (.rar)NroActua2. PDF sentencia.



Contra la anterior decisión, la demandante presentó recurso de reconsideración, el cual fue resuelto en la Resolución Nro. RDC 2018-01202 del 3 de octubre de 2018, en el sentido de reducir el monto de los aportes y la sanción<sup>2</sup>.

## ANTECEDENTES DEL PROCESO

### Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contemplado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), la parte demandante formuló las siguientes pretensiones<sup>3</sup>:

#### **“I. PRETENSIONES**

##### **• DECLARATIVAS:**

**PRIMERA:** Declarar la nulidad de los actos administrativos que a continuación relaciono: 1) LIQUIDACIÓN OFICIAL NRO. RDO-2017-03436 DE SEPTIEMBRE 29 DE 2017; 2), RESOLUCIÓN NoRDC-2018-01202 DE OCTUBRE 03 DE 2018 QUE RESUELVE RECURSO DE RECONSIDERACIÓN QUE CONFIRMA LIQUIDACIÓN NRO. RDO 2017-03436 DE SEPTIEMBRE 29.

##### **• CONDENATORIAS:**

**PRIMERA:** Que, a título de Restablecimiento del Derecho se declare que el señor NANCY PACHECO ASCANIO identificado con Cedula Ciudadanía (...), no debe suma de dinero alguno producto de los actos de los que se declara la nulidad e igualmente se condene a la Nación Colombiana – Dirección De Parafiscales De Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de La Protección Social – UGPP, a reintegrar a mi cliente, el señor NANCY PACHECO ASCANIO identificado con Cedula Ciudadanía (...), los valores que por cualquier concepto tenga que pagar a la DIAN, como consecuencia de la aplicación de los actos demandados, en caso de hacerse efectiva por medios coactivos.

**SEGUNDA:** Que, a título de Restablecimiento del Derecho, igualmente, se condene a la Nación Colombiana – Dirección De Parafiscales De La Unidad Administrativa De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP a pagar al señor **NANCY PACHECO ASCANIO identificado con Cedula Ciudadanía (...)**, el monto correspondiente a la pérdida del valor adquisitivo del peso colombiano, y de los intereses por las sumas que esa corporación ordene reintegrar, desde el momento de su causación y hasta que se haga respectivo su fallo respectivo.

**QUINTA:** Condenar a la Nación Colombiana, Dirección de Parafiscales De La Unidad Administrativa De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP en costas del proceso de conformidad con el Código general del Proceso en armonía con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**SEXTA:** Condenar a la Nación Colombiana, Dirección De Parafiscales De La Unidad Administrativa De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP a reconocer y pagar el interés comercial sobre las sumas de dineros liquidadas reconocidas en la sentencia durante los seis (6) meses siguientes a la ejecutoria de la misma, y moratorios después de este término.

**SÉPTIMA:** Que, se ordene a la Dirección De Parafiscales De La Unidad Administrativa De Gestión Pensional Y Contribuciones Parafiscales De La Protección Social – UGPP a dar cumplimiento a las sentencias conforme a lo establecido en los artículos 188, 192 y 195 del Código General Contencioso Administrativo.” (sic)

A los anteriores efectos, la demandante invocó como violados los artículos 2, 4, 6,

<sup>2</sup> Los actos administrativos pueden consultarse en Samai. Índice 2. Expediente digital. 5ED\_EXPEDIENTE\_expdigrar (.rar)NroActua2. Carpeta 004 Anexos Contestación Demanda

<sup>3</sup> Ibidem. PDF demanda.



29, 83, 95 y 228 de la Constitución Política; 82, 103, 107 y 637 del Estatuto Tributario; 153 y 157 de la Ley 100 de 1993; 156 de la Ley 1151 de 2007; Ley 1393 de 2010; 3 y 137 inciso 2 de la Ley 1437 de 2011; 179 y 180 de la Ley 1607 de 2012; y 135 de la Ley 1753 de 2015. Los cargos de nulidad se resumen de la siguiente manera:

## 1. Violación al debido proceso

De conformidad con las normas que regulan el proceso de fiscalización a cargo de la UGPP, las liquidaciones oficiales y las resoluciones sanción se tratan de actos diferentes, por eso no era acertado que en el requerimiento para declarar y/o corregir se combinaran, sin distinción alguna, la parte correspondiente a los aportes y la imposición de la sanción, la cual debía proferirse en un acto independiente que requiere la expedición de un pliego de cargos.

## 2. Base de cotización

Afirmó que, de manera errada, la UGPP la consideró una trabajadora independiente, pese a que en su declaración de renta reportó como actividad la 4772 que corresponde a “Comercio al por menor de todo tipo de calzado y artículos de cuero y sucedáneos del cuero en establecimientos especializados”, de manera que en realidad se trataba de una comerciante.

Reprochó que la demandada invocara la sentencia C-578 del 2009, por ser de carácter inhibitorio y no tener efectos *erga omnes*. Además, la supuesta conclusión que fundamentaba la postura de la Administración se desprendía de la *ratio decidendi*<sup>4</sup>.

Indicó que en su caso no era clara la obligación de cotizar al sistema de seguridad social, lo cual daba lugar a la aplicación del principio *indubio contra fiscum* consagrado en el artículo 745 del Estatuto Tributario.

Precisó que la clasificación de trabajador independiente corresponde a aquellos que desarrollan actividades propias y reciben compensaciones sin un vínculo laboral, tales como honorarios, comisiones o servicios, de manera que cuando el artículo 108 del Estatuto Tributario se refiere a ellos lo hace como personas naturales que, sin vínculo de subordinación, desarrollan una actividad personal que le es remunerada. En ese sentido, no puede considerarse trabajador independiente a quien presta servicios no personales como “el Aserrado, acepillado e impregnación de la madera (renta comercial), el arrendamiento de bienes (renta de capital), los rendimientos financieros por préstamos (renta de capital) o el suministro de bienes (renta comercial o civil)”

De conformidad con la doctrina de la DIAN<sup>5</sup> el comerciante no encuadra en la definición de trabajador independiente, por cuanto no presta el servicio de manera personal y directa sino mediante la distribución de un producto; la remuneración tampoco corresponde a una renta de trabajo por concepto de honorarios, comisiones o servicios, sino a una comercial; y la retención en la fuente a título de impuesto sobre la renta se practica es como otros ingresos tributarios.

Sostuvo que a la fecha no existía reglamentación de la presunción de ingresos del artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 y, en todo caso, eso era un asunto que admitía prueba en contrario, tal como lo reconoció el Ministerio de Salud en el Concepto Nro. 201511200338381 del 8 de marzo de 2015.

<sup>4</sup> Sobre los efectos de las sentencias inhibitorias mencionó la sentencia C-666 de 1996.

<sup>5</sup> Mencionó el Oficio Nro. 050629 del 10 de agosto de 2012.



Si en gracia de discusión se aceptara que se trata de un trabajador independiente, era improcedente que la UGPP tomara de su declaración de renta únicamente los ingresos y desconociera los costos y gastos, información que se presumía veraz en los términos del artículo 746 del Estatuto Tributario.

En ese sentido, la UGPP debió tomar los ingresos, restar las expensas, y posteriormente dividir ese resultado en los 12 meses del año fiscalizado, operación a la cual se le aplicaba el 40% para determinar la base gravable. Así el aporte sería inferior al determinado en los actos.

### 3. Sanción

Refirió que, según los argumentos del cargo anterior, la sanción impuesta por la demandada está mal cuantificada.

#### Oposición de la demanda

La entidad demandada controvertió las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente<sup>6</sup>:

Previo a referirse a los argumentos de nulidad planteó la excepción previa de falta de competencia en razón de la cuantía al considerar que el proceso debía ser resuelto por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander y no por el Juzgado Octavo Administrativo de Cúcuta, quien fue el que admitió el proceso<sup>7</sup>.

En cuanto al **primer cargo** explicó que, de conformidad con el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, la determinación de las contribuciones parafiscales comprende dos procesos: uno el de liquidación de las obligaciones y el otro sancionatorio por no suministro de la información, ambos diferentes e independientes. Sin embargo, el acto liquidatorio no solo comprende los ajustes por las conductas de omisión, mora e inexactitud, sino también la imposición de las sanciones definidas en el artículo 179 *ibidem*, las cuales son diferentes del señalado proceso sancionatorio por no suministro de la información.

En este caso se expidió la liquidación oficial producto del proceso de fiscalización adelantado en contra de la demandante debido a la omisión en el pago de los aportes al sistema de seguridad social en salud y pensión por los períodos del 2014, e impuso sanción por “*inexactitud*”.

Frente al **segundo cargo** indicó que por la Ley 100 de 1993 existe la obligación de afiliarse y cotizar al sistema de seguridad social por parte de los trabajadores independientes con capacidad de pago, incluidos los rentistas de capital y trabajadores por cuenta propia. Además, por mandato de los Decretos 806 de 1998 y 510 de 2003, el ingreso base de cotización atendía los ingresos efectivamente percibidos, esto es, los que resultaran de depuración de las erogaciones que cumplieran los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

Comoquiera que el actor para el año 2014 era un trabajador independiente, que tenía capacidad de pago según su declaración de renta, debía cotizar al sistema de seguridad social sobre el valor de sus ingresos, luego de efectuar las deducciones de sus costos y gastos.

<sup>6</sup> Samai. Índice 2. Expediente digital. 5ED\_EXPEDIENTE\_expdigrar (.rar)NroActua2. PDF contestación.

<sup>7</sup> En auto del 25 de marzo de 2022, el Juzgado Octavo Administrativo de Cúcuta declaró la falta de competencia y remitió el proceso al Tribunal Administrativo de Norte de Santander. La providencia se puede consultar en Samai. Índice 2. Expediente digital. 5ED\_EXPEDIENTE\_expdigrar (.rar)NroActua2. 016AutoRemitePorCompetenciaCuanta.pdf



Destacó que por trabajador independiente se entiende toda persona natural que ejerza personal o directamente una profesión, oficio o actividad económica, sin sujeción a un contrato de trabajo, características que cumplía la actora pues se dedicaba al *“comercio al por menor de todo tipo de calzado y artículos de cuero y sucedáneos del cuero en establecimientos especializados”*.

Respecto al **tercer cargo** insistió en que el actor estaba obligado a cotizar y que la base de cotización eran los ingresos percibidos que no eran otros que los declarados en renta. También manifestó que la *“Respecto a la sanción por omisión se indica que conforme se explicó en la liquidación oficial la sanción por omisión desapareció en esa instancia, razón por la cual no se impuso dicha penalidad”*.

### **Sentencia apelada**

El Tribunal Administrativo de Norte de Santander declaró la nulidad parcial de los actos demandados por lo que pasa a exponerse<sup>8</sup>:

#### **1. Obligación de aportar y base de cotización**

Luego de hacer un recuento sobre las normas que regulan la facultad fiscalizadora de la UGPP, advirtió que los actos acusados estaban debidamente motivados, toda vez que la demandada relacionó los elementos de la obligación, la normativa que contempla la obligación de los trabajadores independientes con capacidad de pago de afiliarse como aportantes al sistema de seguridad social, así como la conducta fiscalizada, que para el caso particular fue la de omisión en el pago de las contribuciones.

Precisó que, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, los independientes sin contrato de prestación de servicios y rentistas de capital tienen el deber de afiliarse al sistema de seguridad social y realizar los respectivos aportes.

Como la demandante para el año 2014 reportó en su declaración de renta ingresos bajo la actividad con código CIIU 4772, comercio al por menor de todo tipo de calzado y artículos de cuero, era válido enmarcarla en la categoría de trabajadores independientes.

Puso de presente que en la actuación administrativa la interesada no aportó documentación relacionada con los costos y gastos del año 2014, tales como el estado de ganancias y pérdidas, relación de compras y gastos, certificaciones bancarias y facturas de proveedores.

Transcribió apartes de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración y con fundamento en pronunciamientos de la Sección Cuarta del Consejo de Estado concluyó que la demandante debía aportar los soportes de sus erogaciones. En este caso si bien se practicó un dictamen pericial en el que se aportaron facturas, estas eran ilegibles y resultaban insuficientes para depurar el IBC.

#### **2. De la sanción**

Encontró probado el eximente de culpabilidad de la sanción por omisión según criterio del Consejo de Estado, comoquiera que de la interpretación estricta de la ley era confusa la obligatoriedad de los comerciantes de afiliarse al sistema de seguridad social, lo que propició en la demandante la errónea creencia de creer que con su actuar no estaba incurriendo en un comportamiento antijurídico.

<sup>8</sup> Samai. Índice 2. Expediente digital. 5ED\_EXPEDIENTE\_expdigrar (.rar)NroActua2. PDF sentencia.



Bajo esas consideraciones, declaró la nulidad parcial de los actos demandados, en el sentido de levantar la sanción por omisión impuesta en los actos acusados.

Finalmente, se abstuvo de condenar en costas por no encontrarlas causadas en el proceso. Además, se accedió parcialmente a las pretensiones y no se evidenciaron maniobras temerarias o dilatorias.

### **Recurso de apelación**

La demandada apeló la decisión de primera instancia por lo siguiente<sup>9</sup>:

Explicó que, por mandato de la Ley 100 de 1993 y 1438 de 2011; los Decretos 806 de 1998, 1406 de 1999 y 510 de 2003, los trabajadores independientes, con capacidad de pago, tienen la obligación de afiliarse y realizar aportes al sistema de seguridad social, condición que cumplía la demandante. Además, el IBC corresponde a los ingresos efectivamente percibidos, entendidos como aquellos que recibe para su beneficio luego de la depuración de las expensas que cumplan con los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

Así, era claro que para el período fiscalizado existía legalmente la base de cotización para los independientes, todo lo cual fue ratificado con la expedición de la Ley 1753 de 2015.

Comoquiera que en este caso la demandante no cumplió con sus obligaciones, era procedente aplicar la sanción del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, y frente a la cual el legislador no previó causal de exoneración, justificación o atenuante, por lo que solo era necesario que el contribuyente incurriera en la conducta objeto de reproche.

Por tanto, no compartía la decisión del *a quo* al levantar la sanción impuesta en los actos demandados, pues contrario a lo estimado en esa oportunidad, la norma fue clara en establecer que los trabajadores independientes deben afiliarse y cotizar al sistema de seguridad social en salud y pensión, de manera que una postura diferente sería contraria a la Constitución y las normas que rigen la materia.

Bajo esas consideraciones pidió revocar la sentencia de primera instancia para declarar la legalidad de la actuación administrativa y solicitó que no fuera condenada en costas.

### **Oposición a la apelación**

La demandante guardó silencio.

### **Intervención del Ministerio Público**

El agente del Ministerio Público no se pronunció al respecto.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Problema jurídico**

Le corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra la sentencia de primera instancia que declaró la nulidad parcial de la Liquidación Oficial Nro. RDO 2017-03436 del 29 de septiembre de 2017 y la

<sup>9</sup> Samai. Índice 2. Expediente digital. 5ED\_EXPEDIENTE\_expdigrar (.rar)NroActua2. PDF sentencia.



Resolución Nro. RDC 2018-01202 del 3 de octubre de 2018, por medio de las cuales la UGPP determinó a cargo de la actora los aportes al sistema de seguridad social en salud y pensión por el año 2014, y la sancionó por omisión.

De conformidad con los reparos propuestos por el apelante se analizará la procedencia de levantar la sanción por omisión.

### Análisis del caso concreto

La UGPP reprocha que la sentencia de primera revocará la sanción por omisión impuesta a la demandante en los actos acusados, pues a su juicio, con las leyes 100 de 1993 y 1438 de 2011, así como los decretos 806 de 1998, 1406 de 1999 y 510 de 2003 era claro que los trabajadores independientes estaban en la obligación de afiliarse y cotizar al sistema de seguridad social en salud y pensión para el año 2014, lo cual fue ratificado por la Ley 1753 de 2015. De manera que era improcedente acudir a una diferencia de criterios o falta de claridad de la norma al respecto, como eximente de responsabilidad sancionatoria, la cual no fue consagrada expresamente por el legislador.

Para resolver este asunto, se pone de presente que desde la demanda la parte actora planteó que no existía la obligación de aportar para los comerciantes al no considerarse como trabajador independiente, de ahí que el Tribunal en su decisión analizara el eximente de responsabilidad de la sanción bajo una diferencia de criterio con la Administración<sup>10</sup>.

Al respecto, esta Sección y la Corte Constitucional<sup>11</sup> han señalado que «no es admisible una responsabilidad tributaria objetiva. Es decir, que no será válido que la autoridad tributaria, en ejercicio de la potestad sancionadora, imponga una sanción al contribuyente solo por la constatación del resultado censurable previsto en la norma que regula la infracción»<sup>12</sup>.

Bajo este contexto, el error sobre el derecho aplicable como causal de exoneración de responsabilidad punitiva, constituye la materialización, en el régimen sancionador tributario, de la prohibición constitucional de formas de responsabilidad objetiva en las que la sanción se impone simplemente como consecuencia de la realización de la conducta sancionable, sin tener certeza de la responsabilidad subjetiva del infractor<sup>13</sup>, de ahí que su estudio o valoración sea procedente “ya sea que la legislación lo reconozca explícitamente o que omita mencionarlo en el texto de las normas sancionadoras.”<sup>14</sup>

Es por lo anterior que aunque la sanción de que trata el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 resulta independiente y autónoma de la establecida en el artículo 647 del Estatuto Tributario, la Sala, de manera pacífica ha considerado que “Aunque el artículo 197 de la Ley 1607 de 2012 no prevé la “diferencia de criterios sobre el derecho aplicable” como causal eximente de las sanciones previstas en dicha norma, ello no excluye que sobre estas pueda predicarse el “error sobre el derecho aplicable”, que pueda exonerar de la sanción al sujeto pasivo. Lo anterior, por cuanto, como lo ha señalado la Sala, ese error constituye “una figura ínsita en el contenido de las disposiciones punitivas”, como garantía del debido proceso”<sup>15</sup>:

<sup>10</sup> A esto se suma que en la apelación la UGPP no discutió que la decisión del Tribunal vulnerara el principio de congruencia de las decisiones judiciales. En igual sentido se pronunció la Sala en sentencia del 4 de abril de 2024, exp.28342, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-597 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 30 de agosto de 2016, exp. 19851, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, reiterada en la sentencia del 11 de junio de 2020, exp. 21640, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia del 9 de junio de 2022, exp.25944 C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 11 de junio de 2020, exp.26140, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta. Sentencia de unificación del 9 de diciembre de 2021, exp.25185, C.P. Milton Chaves García reiterada el 5 de mayo de 2022, exp.25553. C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello y el 30 de marzo de 2023, exp.26628 C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



Descendiendo al caso concreto, el Tribunal para sustentar el eximente de culpabilidad de la sanción, adujo que la ley no hizo mención expresa sobre los comerciantes y rentistas de capital, de ahí que la demandante considerara que no estaba obligada a afiliarse al sistema de seguridad social.

La Sala comparte dicha postura, pues se ha considerado que *“la literalidad de la norma llevaba a fundamentar un entendimiento de que en la categoría de trabajador independiente no residía la de los comerciantes, así que ha sido producto de las decisiones judiciales la clarificación de que, en una interpretación amplia de los artículos 13, 15, 156 y 157 de la Ley 100 de 1993, en la categoría de independientes estaban integrados aquellos que no cuentan con un contrato de trabajo o una relación legal o reglamentaria, pero que tienen capacidad de pago”*<sup>16</sup>

De esta manera, era viable que la demandante creyera que no estaba obligada a afiliarse y pagar los aportes a favor del sistema de seguridad social en salud y pensión, y la consecuente convicción de que no estaba incurriendo en algún comportamiento que contraviniera el ordenamiento jurídico<sup>17</sup>.

En esas condiciones, se impone a la Sala negar el recurso de apelación formulado por la entidad y confirmar la sentencia apelada al respecto.

### Condena en costas

La Sala se abstendrá de su imposición, en razón a que no se comprobó su causación como lo exige el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso, norma aplicable por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

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

### FALLA

1. **Confirmar** la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander el 15 de junio de 2023.
2. Sin condena en costas.

**Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase** el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase**.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**WILSON RAMOS GIRÓN**  
Presidente

(Firmado electrónicamente)  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

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

Señor ciudadano este documento fue firmado electrónicamente. Para comprobar su validez e integridad lo puede hacer a través de la siguiente dirección electrónica: <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 11 de octubre de 2024, exp.26883, C.P. Wilson Ramos Girón.

<sup>17</sup> Esta posición también fue expuesta en la sentencia del 11 de noviembre de 2021, exp.24719, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello. Reiterada en la sentencia del 7 de marzo de 2024, exp.26882, con ponencia de la misma magistrada.