



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

CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

Bogotá D.C., trece (13) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 50001-23-33-000-2018-00384-01 (29537)
Demandante: HÉCTOR ADELMO CRUZ ROJAS
Demandado: UGPP

Temas: Aportes al sistema de seguridad social vigencia 2014. Costos reportados en la declaración de renta. Procedencia del artículo 18 de la Ley 1122 de 2007. Condena en costas.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por las partes demandante y demandada contra la sentencia del 25 de julio de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta que resolvió¹:

«PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial de las Resoluciones No. RDO-2017- 02935 del 18 de agosto de 2017 por el cual se calculó un mayor aporte a seguridad social del año 2014 y se determinaron las sanciones por omisión e inexactitud y No. RDC-2018-00807 del 08 de agosto de 2018 por medio de la cual resolvió el recurso de reconsideración y se calculó un mayor aporte a seguridad social por el año 2014 y se determinaron unas sanciones por omisión e inexactitud, conforme lo expuesto en la parte motivada de esta providencia.

SEGUNDO: CONDENAR a título de restablecimiento del derecho la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal – UGPP, a reliquidar los aportes a seguridad social en pensiones y salud del señor Héctor Adelmo Cruz Rojas en los meses de febrero a diciembre del año 2014 teniendo en cuenta el ingreso base de cotización determinado en la parte considerativa de esta providencia.

De la misma forma deberán reliquidarse las sanciones por omisión e inexactitud impuesta a el demandante teniendo conforme las consideraciones de esta providencia.

TERCERO: NIÉGUENSE las demás pretensiones de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

CUARTO: La entidad demandada dará cumplimiento al presente fallo en los términos de los artículos 192 y 195 del C.P.A.C.A.

QUINTO: Condenar en costas parciales a la entidad demandada, equivalente a un 50% de la liquidación de costas que se realicen, teniendo en cuenta que la condena fue parcial. [...]».

ANTECEDENTES

¹ Índice 31, SAMAI, Tribunal Administrativo del Meta.



Previo Requerimiento para Declarar y/o Corregir núm. RCD-2016-03948 del 30 de diciembre de 2016², la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP expidió la Liquidación Oficial RDO-2017-02935 del 18 de agosto de 2017, por medio de la cual determinó la inexactitud en las autoliquidaciones y pagos de los aportes efectuados por el señor Héctor Adelmo Cruz Rojas al sistema de la protección social en los subsistemas de salud y pensión por los periodos de enero a diciembre de 2014; asimismo, lo sancionó por omisión e inexactitud³.

Contra la anterior decisión, el demandante presentó recurso de reconsideración, el cual fue resuelto mediante la Resolución RDC-2018-00807 del 8 de agosto de 2018, expedida por el Director de Parafiscales de la UGPP, que modificó el acto recurrido para disminuir los aportes al sistema de la protección social en los mencionados subsistemas y las sanciones por omisión e inexactitud⁴.

DEMANDA

La parte demandante en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), formuló las siguientes pretensiones⁵:

A. PRINCIPALES

- 1.- *Se declare la nulidad de la LIQUIDACIÓN OFICIAL RDO-2017-02935 del 18/08/2017; mediante la cual se calculó un mayor aporte a seguridad social por el año 2014 y se determinaron unas sanciones por omisión e inexactitud.*
- 2.- *Se declare la nulidad de la RESOLUCIÓN No. RDC-2018-00807 del 08/08/2018 y notificada el 13-08-2018; mediante la cual se resolvió el Recurso de Reconsideración, y se calculó un mayor aporte a seguridad social por el año 2014 y se determinaron unas sanciones por omisión e inexactitud.*
- 3.- *Se restablezca el derecho y se condene a la U.G.P.P. a devolver las sumas pagadas por aportes a la seguridad social, junto con los intereses moratorios pagados.*
- 4.- *Se condene a pagar las respectivas indemnizaciones por daño moral y por daños en la salud (Salud y vida en relación).*
- 4.- *(sic) Se condene al pago de intereses por el tiempo que estuvo ese dinero en poder de la UGPP.*
- 5.- *Se condene en costas y agencia (sic) en Derecho a la U.G.P.P.*

B. SUBSIDIARIAS

- 1.- *Se restablezca el derecho y se declare que la seguridad social fue debidamente pagada, con las bases justas. (Subsidiaria de la pretensión principal No. 3).».*

Invocó como **disposiciones vulneradas** los artículos 684 (literal e), 746, 772, 773, 581 y 82 del Estatuto Tributario (ET); 18 de la Ley 1122 de 2007; 156 de la Ley 1151 de

² Índice 4, fls. 82-92, SAMAI, Tribunal Administrativo del Meta.

³ Índice 4, fls. 36-50, SAMAI, Tribunal Administrativo del Meta.

⁴ Índice 4, fls. 51-66, SAMAI, Tribunal Administrativo del Meta.

⁵ Índice 4, fls. 5-32, SAMAI, Tribunal Administrativo del Meta.



2007; 86 del Decreto 806 de 1998; 1 del Decreto 510 de 2003, y 58, 95.9 y 363 de la Constitución Política.

Como **concepto de la violación** expuso lo siguiente:

1. Desconocimiento de costos y deducciones

Procede la nulidad de los actos expedidos por la UGPP al haber desconocido los costos y deducciones registrados en su declaración de renta correspondiente al año gravable 2014, pese a que, conforme al parágrafo del artículo 1.º del Decreto 510 de 2003, en concordancia con el artículo 107 del ET, los trabajadores independientes tienen derecho a detraer de sus ingresos todos los costos y deducciones en que incurrió para la obtención de dichas rentas, lo cual además se permite por las normas de seguridad social, con el fin de establecer la base sobre la cual deben cotizar al Sistema General de Seguridad Social. Específicamente, sostuvo que, aunque en la resolución que resolvió el recurso de reconsideración la entidad reconoció su calidad de trabajador independiente y la posibilidad de deducir tales erogaciones, desconoció su procedencia, pese a que estas fueron acreditadas mediante el Balance General, el Estado de Resultados y la certificación del contador público, en la que se consignó una utilidad de \$64.009.000, derivada de ingresos por \$466.811.000 y costos y deducciones por \$402.802.000.

Advirtió una aplicación selectiva del principio de veracidad consagrado en el artículo 746 del ET, al haber aceptado la UGPP únicamente como ciertos los ingresos reportados en la declaración de renta, y desestimar sin fundamento técnico ni jurídico los costos y deducciones consignados en el mismo documento.

Aclaró que esta omisión se acentuó comoquiera que el requerimiento de información RQI-M-3653 del 27 de octubre de 2016, mediante el cual se le solicitó la relación de ingresos brutos y costos asociados a su actividad económica, no fue debidamente notificado, circunstancia que le impidió ejercer oportunamente su derecho de defensa. Precisó que, en ese contexto, los estados financieros aportados conservan su valor probatorio como soporte idóneo de los costos y deducciones reportados, en tanto fueron firmados por contador público y —de conformidad con el artículo 581 del ET— acreditan que la contabilidad fue llevada en debida forma y reflejaba razonablemente su situación financiera. Insistió, además, en que, ante la ausencia de notificación válida del requerimiento de información, dicha contabilidad adquiere plena relevancia como medio autónomo de prueba, de acuerdo con los artículos 772 a 774 del ET.

Por último, censuró que la UGPP haya exigido la totalidad de los soportes individuales de cada costo y deducción, sin considerar que el artículo 684 literal e) del ET faculta a la Administración tributaria a ordenar la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, en el marco de sus funciones de fiscalización. A su tenor, al exigir la UGPP un respaldo documental exhaustivo y detallado, sin un análisis previo de pertinencia, constituye una extralimitación de las facultades.

2. La cotización al sistema de seguridad social para independientes se realiza sobre el 40% de la utilidad (ingresos menos costos y deducciones)



El demandante cuestionó que la UGPP desconociera determinar el determinado el IBC para el año 2014 sobre el 40% de la utilidad, conforme al artículo 18 de la Ley 1122 de 2007. Señaló que, en aplicación de dicha norma, efectuó el pago de los aportes respectivos, junto con los intereses moratorios.

Asimismo, explicó que la entidad desestimó esa posibilidad por la ausencia de contratos de prestación de servicios, pese a que, las normas tributarias no exigen que los transportadores deban limitar su trabajo cuando tengan contratos escritos, lo que va contravía con el ordenamiento civil, comercial, entre otros, que permiten la modalidad de contrato verbal.

3. No obligación de realizar aportes

El demandante adujo que, para el año fiscalizado (2014) no existía una regulación precisa sobre la forma de determinar el IBC de los trabajadores independientes por cuenta propia. Sostuvo que solo fue hasta la entrada en vigencia del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 que el legislador estableció expresamente dicha base, fijándola en el 40% del valor mensualizado de los ingresos. Hasta el 2015, el Gobierno nacional clasificó a los independientes en tres grupos: 1) *Trabajadores independientes por cuenta propia*, 2) *Independientes con contrato diferente a prestación de servicios*, y 3) *Servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante*.

Esto respalda que, para el año 2014 –periodo de fiscalización- no podía exigírsele el cumplimiento de una obligación que no estaba debidamente reglamentada; por lo que no estaba obligado a realizar aportes a pensión.

4. No colaboración, capacitación o información por parte del Estado a los trabajadores independientes

Señaló que, conforme al inciso tercero del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, una de las funciones asignadas a la UGPP es la de colaborar en la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de Protección Social. Afirmó que dicho deber de colaboración no se limita a las entidades obligadas al recaudo, sino que también cubre a los contribuyentes, particularmente a los trabajadores independientes, quienes requieren orientación clara para cumplir adecuadamente con sus obligaciones.

Afirmó que, en su caso, no recibió capacitación, acompañamiento ni información respecto de cómo efectuar correctamente los aportes, y que, en ese contexto, no resulta razonable ni proporcional imponerle sanciones de alta cuantía por situaciones derivadas de la falta de claridad normativa y de apoyo institucional.

5. No determinación de una base de aportes para los independientes

Argumentó que para el año 2014 tenía plena aplicación el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, el cual establecía una base máxima de cotización del 40% del valor mensualizado del contrato para contratistas vinculados a una entidad. Añadió que, respecto de los demás trabajadores independientes, el inciso segundo disponía que el Gobierno Nacional establecería un sistema de presunción de ingresos con base en la actividad económica, el cual nunca fue creado, por lo que la UGPP no podía cobrar aportes retroactivos con fundamento en una base inexistente.



Insistió en que la entidad no tenía facultad para imponer una base de liquidación de aportes equivalente al total de los ingresos brutos dividida en doce meses, pues para la época de los hechos se encontraba vigente el artículo 66 del Decreto 806 de 1998 - derogado por el artículo 89 del Decreto 2352 de 2015-, el cual disponía que la base de cotización de los trabajadores independientes sería la determinada por la EPS conforme al sistema de presunción de ingresos definido por la Superintendencia Nacional de Salud, y que la cotización no podía ser inferior a dos (2) SMLMV. En ese contexto, se cumplió con la obligación al realizar los aportes sobre una base superior a ese umbral mínimo, incluyendo los respectivos intereses moratorios, por lo que la UGPP no podía imponerle retroactivamente una fórmula de liquidación no prevista en las normas aplicables al periodo fiscalizado.

6. Inexistencia del servicio - No existe goce del sistema a salud

Consideró que el pago al subsistema de salud se enmarca en un sistema de aseguramiento que presupone la cobertura de un riesgo a cambio de una contraprestación periódica. Sin embargo, afirmó que, al haber sido obligado en 2017 a pagar aportes retroactivos correspondientes al año 2014, no tuvo acceso a los beneficios del sistema ni la posibilidad de reembolso por los servicios médicos asumidos durante ese periodo, lo que desvirtúa la finalidad del seguro, por lo que no sólo procede la nulidad de los actos acusados sino también ordenar el reintegro de los dineros pagados con los intereses moratorios y generados desde el respectivo desembolso.

7. Costos presuntos

Indicó que, conforme al artículo 82 del ET, no existe tarifa legal para probar los costos en que incurre un contribuyente, los cuales pueden acreditarse mediante medios de prueba pertinentes. Sin embargo, la UGPP de manera abusiva y arbitraria desconoce los costos y deducciones de la declaración de renta (prueba directa), pero sí acepta los ingresos.

Explicó que aportó los estados financieros y la certificación del contador público como prueba directa de los costos y deducciones reportados, y, en subsidio, solicitó la aplicación del costo presunto equivalente al 75% de los ingresos.

8. Prohibición de tributos confiscatorios

Sostuvo que la UGPP no puede aplicar normas posteriores al año fiscalizado, imponiendo mayores cargas a los aportantes y obligando a pagar sumas exorbitantes que afectan y confiscan su patrimonio. Señaló que ello contraviene los principios constitucionales de legalidad, equidad y justicia tributaria, y que ninguna autoridad puede imponer tributos que tengan efectos confiscatorios, así como también el espíritu de justicia debe presidir los actos de los funcionarios públicos, lo que se inadvierte por la UGPP, causando daños en la vida, salud, tranquilidad y patrimonio de las personas, lo cual debe ser indemnizado por el Estado.



9. Indemnización de perjuicios

Afirmó que las actuaciones adelantadas por la UGPP le generaron daños morales y afectaciones a su salud, ante la presión de un proceso administrativo que compromete su estabilidad personal y patrimonial. Indicó que dichos perjuicios se encuentran respaldados con certificaciones emitidas por un profesional en psicología aportadas al expediente y solicitó, como consecuencia, se condene al pago de una indemnización por concepto de daño moral y daño a la salud, en cuantía equivalente a 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

OPOSICIÓN

La **UGPP** se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente⁶:

Preliminarmente, indicó que se abstuvo de considerar los costos y deducciones reportados por el actor en su declaración de renta para el cálculo del IBC correspondiente al año 2014, ante la falta de prueba sobre su causalidad, necesidad y proporcionalidad frente a la actividad generadora de renta, con base en lo dispuesto en el artículo 107 del ET. Añadió que, de acuerdo con el artículo 157 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 1.º del Decreto 510 de 2003, los trabajadores independientes deben cotizar sobre los ingresos efectivamente percibidos, una vez se han deducido las expensas debidamente soportadas, conforme a la citada disposición tributaria.

Señaló que, aunque requirió expresamente la remisión de documentos soporte —como facturas o comprobantes equivalentes—, el contribuyente únicamente allegó las planillas de pago de seguridad social, la declaración de renta y los estados financieros firmados por contador público, los cuales, a su juicio, no permitían tener por acreditados las exigencias del citado artículo 107. Ello así, teniendo en cuenta que, conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado⁷, para que las certificaciones suscritas por contador público se consideren prueba contable válida, deben contener un grado mínimo de detalle sobre los libros, cuentas o asientos correspondientes a los hechos que se pretende acreditar, así como precisar si están respaldadas por comprobantes internos y externos; exigencia que en el caso concreto no se satisfizo.

Explicó que, ante la falta de respuesta al requerimiento inicial de información, tomó como referencia los ingresos brutos reportados en la declaración de renta del año fiscalizado, los cuales mensualizó para establecer el IBC en los doce periodos objeto de verificación; ahora bien, dado que no se aportaron pruebas idóneas, útiles y pertinentes para demostrar la distribución de los ingresos y los costos y deducciones incurridas en la actividad económica para el año 2014, desconocer los costos no supuso el ejercicio de competencias propias de la DIAN, en tanto no se verificó si los mismos eran o no deducibles del Impuesto sobre la renta, cuya facultad es exclusiva de esta autoridad. La Unidad lo que hizo fue determinar el IBC del demandante para los subsistemas de salud y pensión -incluyendo FSP- para el año 2015, y advertir lo previsto en el artículo 1º del Decreto 510 de 2003 que ordena sobre los ingresos brutos la detracción de aquellos costos que cumplan los criterios del artículo 207 del ET.

⁶ Índice 6, fls. 19-59, SAMAI, Tribunal Administrativo del Meta.

⁷ Citó la sentencia del Consejo de Estado del 16 de noviembre de 2017, exp. 20529, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.



Refiere jurisprudencia⁸ para concluir que es el actor quien tiene la carga dinámica de la prueba de sus ingresos y costos, lo cual no hizo, por lo que procede acudir a lo registrado en su declaración de renta y a las pruebas entregadas, frente a lo cual destaca que la Unidad no desconoció la veracidad de las declaraciones tributarias.

Respecto del cargo relacionado con la aplicabilidad del artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, sostuvo que dicha disposición regula exclusivamente el IBC de los trabajadores independientes contratistas por prestación de servicios personales y no resulta aplicable a quienes, como el actor, desarrollaban actividades económicas de manera autónoma, sin vínculo contractual alguno, razón por la cual no resultaba procedente advertir el porcentaje del 40% previsto. Indicó que, para el año 2014, la norma vigente era el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003, que dispone que los independientes por cuenta propia deben cotizar sobre los ingresos efectivamente percibidos, una vez deducidas las expensas debidamente soportadas.

En cuanto a los cargos relacionados con la alegada inexistencia de obligación de cotizar al Sistema General de Seguridad Social y la falta de definición normativa de la base de aportes de los independientes, sostuvo que, para la vigencia 2014, sí existía regulación clara expresa sobre el IBC de estos trabajadores. Indicó que, conforme al artículo 1.º del Decreto 510 de 2003, existía la obligación de estar afiliados al Sistema General de Pensiones y la cotización debía efectuarse sobre los ingresos efectivamente percibidos, pudiendo ser deducidas las erogaciones para el desarrollo de la actividad económica, según el artículo 107 del ET, y que, conforme al artículo 3.º del mismo decreto, esa misma base aplicaba para salud dentro de los límites legales.

Agregó que el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 introdujo una presunción de capacidad de pago, aplicable a las personas naturales declarantes del impuesto sobre la renta, como era el caso del actor, lo que generaba el deber de afiliación al régimen contributivo. En ese sentido, reiteró que normas como el artículo 19 de la Ley 797 de 2003, el artículo 66 del Decreto 806 de 1998 y el propio Decreto 510 de 2003 sirvieron de fundamento para emitir el requerimiento y calcular los ajustes, toda vez que, al haber declarado ingresos en la vigencia 2014, el actor estaba obligado a realizar aportes como trabajador independiente.

En cuanto al cargo relativo a la falta de capacitación o información por parte del Estado, argumentó que el actor no demostró de qué manera el desconocimiento de las normas incidía en la legalidad de los actos administrativos demandados. Indicó que, si bien entre sus funciones se encuentra la de promover la correcta autoliquidación y el pago de aportes, ello no exonera al demandante del cumplimiento de sus deberes legales.

Frente al cargo relacionado con la supuesta inexistencia del servicio de salud y no goce de este sistema, advirtió que la afiliación y el pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social no estaban condicionados al acceso efectivo a las prestaciones en salud, sino que obedecían al principio de solidaridad consagrado en el artículo 48 de la

⁸ Sentencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección cuarta, subsección «A», del 13 de junio de 2017, radicación No. 110013337 042-2014-00283-01, M.P. Amparo Navarro; de la sección cuarta, subsección B del mismo tribunal, del 9 de noviembre de 2018, radicación No. 110013337039-2015-00031-01, M.P. Nelly Yolanda Villamizar; del Tribunal Administrativo de Norte de Santander, radicación No. 54-001-23-33-000-2018-00316-00, M.P. Edgar Enrique Bernal, y del Juzgado Cuarenta y Cuatro Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, D.C., sección cuarta, del 29 de marzo de 2019, expediente 110013337 044 2018 00012-00.



Constitución Política. Precisó que el sistema no se estructura sobre una lógica individual de contraprestación directa, sino sobre un esquema contributivo de aseguramiento colectivo bajo el principio de la Solidaridad, cardinal de la Seguridad Social. Además, el artículo 26 del Decreto 806 de 1998 dispuso que todas las personas con capacidad de pago deberán afiliarse al Régimen Contributivo del Sistema de la Protección Social en Salud, lo que incluye a los trabajadores independientes.

En cuanto al reconocimiento de costos presuntos con fundamento en el artículo 82 del ET, afirmó que es procedente para efectos del impuesto sobre la renta y no para los aportes al Sistema de Seguridad Social, donde el legislador, para el 2014, no estableció ninguna presunción. Reiteró que los costos deducibles deben estar debidamente acreditados y cumplir con los requisitos del artículo 107 *ibidem*, para lo cual debió adelantar la actividad probatoria correspondiente, lo cual omitió. Por esto, el cálculo del IBC realizado en los actos demandados se ajusta a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003, y el Decreto 510 de 2003.

Respecto del cargo sobre la presunta confiscatoriedad, precisó que las actuaciones administrativas se fundamentaron en normas vigentes al momento de los hechos, verbigracia el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, el Decreto Ley 169 de 2008 y el Decreto 575 de 2013, y no se aplicaron disposiciones posteriores, como erradamente lo señaló el actor, quien además sí propuso la observancia de normas posteriores, como lo es la Ley 1753, a fin de aplicar el 40%. Sostuvo que no se afectó el derecho de propiedad ni derechos adquiridos, pues lo que se reprocha es el incumplimiento de la obligación de afiliarse y pagar aportes conforme a la capacidad económica demostrada.

Finalmente, se opuso a la pretensión de indemnización por daños en la moral y la salud, al considerar que no es procedente derivar un beneficio económico de la propia omisión del actor en su deber de afiliarse y cotizar oportunamente al Sistema de Seguridad Social. Así mismo advirtió que los perjuicios invocados no fueron probados dentro del expediente, lo que impide su reconocimiento.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Meta declaró la nulidad parcial de los actos demandados, ordenó a la UGPP reliquidar los aportes al Sistema General de Seguridad Social de los meses de febrero a diciembre de 2014 y las sanciones correspondientes. Asimismo, negó las demás pretensiones de la demanda e impuso a la entidad demandada una condena en costas parciales equivalente al 50% del valor que resulte de la correspondiente liquidación, por tratarse de una condena parcial⁹.

En primer lugar, en lo relativo a la indebida notificación del requerimiento de información, el Tribunal advirtió que, si bien el Requerimiento núm. RQI-M-3653 del 27 de octubre de 2016 fue inicialmente devuelto, no es cierto que se dio bajo la causal de devolución “*NO EXISTE*” pues la empresa de mensajería 472 indicó que «*la devolución del envío fue improcedente, porque el distribuidor no realizó una buena gestión*», circunstancia que, incluso acreditándose la irregularidad alegada, no afecta la validez

⁹ Índice 31, SAMAI, Tribunal Administrativo del Meta.



de los actos definitivos demandados, puesto que el requerimiento de información no tiene la relevancia ni obligatoriedad en el proceso de fiscalización.

Agregó que, conforme al artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, el único acto previo obligatorio para la expedición de la liquidación oficial es el requerimiento para declarar y/o corregir. Así, la notificación del requerimiento de información carece de entidad suficiente para invalidar el procedimiento de fiscalización, máxime, cuando la información solicitada fue allegada junto con la respuesta al requerimiento para declarar.

En relación con los cargos segundo, tercero y quinto de la demanda, el Tribunal concluyó que no estaban llamados a prosperar, puesto que, desde la entrada en vigencia del Sistema General de Seguridad Social, los trabajadores independientes - incluidos aquellos por cuenta propia- están obligados a afiliarse y cotizar tanto al subsistema de pensiones como al de salud. En respaldo, citó los artículos 13, 15, 156 y 157 de la Ley 100 de 1993, el artículo 26 del Decreto 806 de 1998 y el literal c) del artículo 16 del Decreto 1406 de 1999, todos aplicables para la época de los hechos, en virtud de los cuales descartó la tesis del demandante según la cual dicha obligación solo habría surgido en el año 2015.

Conforme a las normas en cita, el cálculo del IBC ya estaba regulado para el año gravable 2014. En pensiones, el *a quo* recordó que la base debía guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos, según lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 15 y el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificados por los artículos 3 y 6 de la Ley 797 de 2003, así como en el Decreto 692 de 1994, que imponía la obligación de aportar en proporción a la capacidad económica del afiliado. En materia de salud, citó el párrafo 2° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, el artículo 25 del Decreto 1406 de 1999, el artículo 1° del Decreto 3085 de 2007 y el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, que reiteraban el deber del trabajador independiente de contribuir sobre los ingresos efectivamente declarados ante la entidad correspondiente.

Así, desde la afiliación, las entidades del sistema tenían el deber de interrogar al afiliado sobre sus ingresos y bases mínimas de cotización, y, en todo caso, advertir que, si los valores realmente percibidos superaban los declarados, los aportes debían ajustarse a estos últimos. Además, resaltó que respecto de quienes declaran renta, IVA o ICA opera una presunción de capacidad de pago y de ingresos, que conlleva la obligación de afiliarse al régimen contributivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011.

Por otra parte, aclaró que el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007 no resultaba aplicable, por cuanto regulaba exclusivamente el aseguramiento de contratistas de prestación de servicios, sin extender sus efectos a los demás trabajadores independientes. En idéntico sentido, descartó la aplicación del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, que permite cotizar sobre el 40% de los ingresos percibidos, al advertir que para el periodo fiscalizado —enero a diciembre de 2014— no había sido expedida dicha disposición.

De acuerdo con lo anterior, el Tribunal concluyó que: i) *el demandante estaba obligado a afiliarse y por ende pagar los aportes al sistema de seguridad social, como trabajador independiente*; ii) *se encontró acreditado que para el periodo objeto de fiscalización se encontraba determinado el ingreso base de cotización para realizar los aportes al*



sistema de seguridad social para los trabajadores independientes, con fundamento en los ingresos declarados por el aportante o la presunción prevista en el numeral 33.1. del artículo 33 de la Ley 1438 de 2011; y, iii) que el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 -por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” – no resulta aplicable al caso particular del demandante.

En relación con el desconocimiento de costos y deducciones declarados, advirtió que la UGPP tomó el total de los ingresos brutos reportados en la declaración de renta del año 2014, prorrateados en doce meses, lo que arrojó un IBC mensual de \$15.400.000. Con fundamento en ello, se determinaron aportes por pagar en la suma de \$49.067.000, se impusieron las sanciones por omisión en la afiliación en cuantía \$56.634.000 y por inexactitud equivalente a \$29.440.200. Manifestó que, si bien dicha liquidación fue parcialmente reducida por pagos efectuados en planilla PILA, en el acto que resolvió el recurso de reconsideración¹⁰ se mantuvo la exclusión de los costos y deducciones, argumentando que los documentos aportados no acreditaban la satisfacción de los requisitos contemplados en los artículos 107 y 771-2 del ET.

Con base en ello, hizo constar que el debate no versaba sobre el uso de la declaración de renta como prueba para determinar el IBC (al constituir una fuente legítima para hacerlo cuando el afiliado incumple su deber de afiliarse y autodeclarar), sino en la negativa de la UGPP a considerar la totalidad de los egresos allí registrados, omisión que vulnera la presunción legal de veracidad consagrada en el artículo 746 *ibidem*, aplicable también a los costos y deducciones.

Refirió que esta Sección, en sentencia del 7 de marzo de 2024, expediente 27070, M.P. Wilson Ramos Girón, advirtió la idoneidad probatoria de la declaración del impuesto sobre la renta para liquidar los aportes al sistema de la protección social, no solo frente a los ingresos, pues ello conllevaría una «*valoración parcializada*» de la declaración, lo que impone advertir las erogaciones para la actividad generadora de renta, ya que la presunción de veracidad prevista en el artículo 746 del ET cobija toda la declaración.

En consecuencia, al prosperar los cargos de nulidad de los actos administrativos, el Tribunal ordenó la reliquidación de los aportes con base en los siguientes valores: para el mes de enero de 2014, acogió lo dispuesto en el artículo 1.º del Decreto 3085 de 2007¹¹, y tomó como base de cotización el SMLMV de 2013, ante la falta de información sobre ingresos del año anterior. En cuanto a los meses de febrero a diciembre, tomó el ingreso neto reportado en la declaración de renta del mismo año — \$466.811.000—, restó el total de costos y deducciones -\$402.802.000- y el resultado, equivalente a \$64.009.000, lo dividió para determinar un IBC mensual de \$5.334.083. Asimismo, dispuso descontar los montos efectivamente pagados durante la vigencia 2014.

¹⁰ Se reduce el valor de aportes por pagar a \$48.865.200, la sanción por omisión a \$56.162.200, y la sanción por inexactitud a \$29.319.120.

¹¹ «Por medio del cual se reglamenta parcialmente el artículo 44 de la Ley 1122 de 2007». Artículo 1º. Declaración Anual de Ingreso Base de Cotización. Todos los trabajadores independientes deberán presentar una declaración anual a más tardar en el mes de febrero de cada año, en la cual informen a las entidades administradoras del Sistema de la Protección Social a las que se encuentren afiliados, en la misma fecha prevista para el pago de sus aportes, el Ingreso Base de Cotización, IBC, que se tendrá en cuenta para liquidar sus aportes a partir del mes de febrero de cada año y hasta enero del año siguiente.

Cuando el trabajador independiente no presente su declaración de Ingresos Base de Cotización anual en la fecha prevista, se presumirá que el Ingreso Base de Cotización es igual a aquel definido para el período anual anterior y sobre el mismo se realizará la autoliquidación y pago del mes de enero de cada año. [...]



Además, desestimó la solicitud del actor orientada a obtener la devolución de los aportes efectuados frente al cargo de supuesta inexistencia del servicio de salud, con el argumento de que no accedió efectivamente al sistema, por cuanto aquel estaba obligado a afiliarse y a pagar aportes por seguridad social en el año 2014 y, tratándose de contribuciones parafiscales, su pago resulta exigible con independencia del uso efectivo de los servicios¹².

Negó la solicitud de devolución de los valores pagados por concepto de aportes a seguridad social, al acreditarse la obligación del actor a afiliarse y cotizar durante la discutida vigencia, y que, aunque efectuó aportes, lo hizo por un valor inferior al legalmente exigible, lo que justificó la imposición de sanciones por omisión e inexactitud. Añadió que, de acuerdo con el artículo 8 del Decreto 3033 de 2013, los recursos recuperados dentro de los procesos de fiscalización son incorporados al fondo de solidaridad y al Fosyga.

Respecto de los perjuicios morales y a la salud que reclamó el demandante, desestimó la existencia de un daño derivado de la actuación administrativa de la UGPP, al advertir que el proceso de fiscalización se originó en el incumplimiento del contribuyente del deber legal de cotizar conforme a su realidad económica y que no constituye, por sí mismo, un acto antijurídico generador de perjuicios.

Finalmente, en lo relativo a la falta de capacitación de los trabajadores independientes, el Tribunal señaló que, si bien la UGPP inició actividades pedagógicas en Villavicencio a partir del año 2015, dicha circunstancia no exonera al actor del cumplimiento de sus obligaciones legales frente al sistema de seguridad social.

RECURSOS DE APELACIÓN

El **demandante**¹³ interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia del *a quo*, argumentando lo siguiente:

En primer lugar, cuestionó que la sentencia hubiera desestimado la aplicación del artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, el cual autoriza a los prestadores de servicios a calcular su IBC sobre el 40% del valor de su utilidad (sic). Si bien reconoció que el Tribunal depuró aquella última correctamente con base en su declaración de renta, sostuvo que su calidad de transportador independiente —no cuestionada por la UGPP, ni desvirtuada en el proceso— lo hacía beneficiario de esa disposición. Insistió, con ello, en que no es exigible la existencia de un contrato escrito para acreditar tal condición, habida cuenta de que el ordenamiento jurídico admite válidamente los acuerdos verbales.

En segundo lugar, solicitó no ser condenado al pago de aportes al sistema pensional, por cuanto, durante el curso del proceso judicial, cumplió la edad de pensión y le fue reconocida una indemnización sustitutiva mediante la Resolución núm. 2023_14996257 del 26 de septiembre de 2023, expedida por Colpensiones. Señaló que no está afiliado a ningún fondo y que carece de recursos para asumir ese pago, el

¹² Citó la Sentencia de Unificación del 9 de septiembre de 2021, del Consejo de Estado, Sección Segunda, rad. 05001-23-33-000-2013-01143-01 (1317-2016).

¹³ Índice 37, SAMAI, Tribunal Administrativo del Meta.



cual —de efectuarse— sería susceptible de devolución, lo que le supondría una carga desproporcionada.

La **UGPP**¹⁴, apeló la sentencia de primera instancia, y solicita que, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda, con base en los siguientes argumentos:

Indebida valoración probatoria. En relación con la determinación del IBC, sostuvo que es válido utilizar la información contenida en la declaración de renta como punto de partida para iniciar el proceso de fiscalización, en virtud de las facultades legales de cruce de información que le permiten identificar ingresos no reportados o subdeclarados ante el sistema de seguridad social. No obstante, ello no habilita a asumir de manera automática todos los valores consignados en dicha declaración. Señaló que no examina ni valida los costos y gastos aceptados por la DIAN, dado que su función no es replicar la fiscalización tributaria, sino adelantar un análisis autónomo a partir de la información suministrada por el obligado, quien debe acreditar cada partida con prueba idónea. En el caso concreto, agregó que dicha carga no fue cumplida ni en sede administrativa ni judicial, lo que justifica plenamente la liquidación practicada por la entidad.

Adujo que existen posturas divergentes en la jurisprudencia del Consejo de Estado respecto al tratamiento del esquema de presunción de costos para la determinación del IBC de los trabajadores independientes. Señaló que, mientras en algunos casos la Corporación ha ordenado a la UGPP aplicar la presunción sobre los ingresos brutos — en los términos del Decreto 1601 de 2022—, en otros ha dispuesto que se tomen en cuenta los costos y gastos reportados en la declaración de renta, sin exigir su comprobación. Tal disparidad interpretativa genera incertidumbre normativa y vulnera los principios de seguridad jurídica, igualdad y confianza legítima, al propiciar un trato desigual para supuestos similares.

Finalmente, en relación con la condena en costas, la UGPP sostuvo que no se cumplían los presupuestos exigidos por los numerales 1.º y 8.º del artículo 365 del CGP, aplicables por remisión del artículo 306 del CPACA, conforme a los cuales esta procede únicamente cuando se demuestre que efectivamente se causaron y en la medida de su comprobación. Señaló que en el expediente no obra prueba que acredite los gastos procesales en que presuntamente incurrió la parte actora, lo cual impide imponer condena alguna a su cargo. Además, indicó que el litigio versa sobre un asunto de naturaleza tributaria, lo que le confiere un carácter de interés público y refuerza, en consecuencia, la improcedencia de la condena.

TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso se admitió mediante auto del 30 de julio de 2025¹⁵, sin pronunciamiento frente a este. Al ser innecesaria la práctica de pruebas en segunda instancia no se corrió traslado para alegar (nums. 4 y 5, art 247 del CPACA). El Ministerio Público no conceptuó.

¹⁴ Índice 36, SAMAI, Tribunal Administrativo del Meta.

¹⁵ Índice 36, SAMAI, Consejo de Estado.



CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide la legalidad de la Liquidación Oficial RDO-2017-02935 de 18 de agosto de 2017 y de la Resolución RDC-201800807 de 8 de agosto de 2018, por medio de las cuales la UGPP determinó aportes por omisión e inexactitud en la afiliación y el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los subsistemas de Salud y Pensión por los períodos de enero a diciembre de 2014 y sancionó por las mismas conductas al demandante.

En los términos de los recursos de apelación interpuestos por las partes -demandante y demandada-, corresponde establecer: *i)* si los costos y deducciones reportados en la declaración del impuesto sobre la renta del actor para el año 2014 son válidos para efectos de liquidar el IBC de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud y pensión, *ii)* si es aplicable el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, a efectos de determinar el IBC sobre una base del 40% de los ingresos percibidos, teniendo en cuenta que el actor es un trabajador independiente, prestador de servicios de transporte y, *iii)* si procede la condena en costas.

La Sala aclara que no se pronunciará sobre el cargo introducido por el actor en el recurso de apelación, consistente en que cumplió los 62 años y le fue reconocida indemnización sustitutiva de la pensión de vejez, mediante Resolución núm. 2023_14996257 del 26 de septiembre de 2023, razón por la cual solicitó que no se le condene al pago de aportes al subsistema de pensión. Ello, por cuanto se trata de un argumento novedoso que no fue propuesto ni en la demanda ni en su reforma, y cuyo estudio resultar inadmisibles conforme a lo previsto en el artículo 328 del CGP, en garantía del derecho de defensa de la parte demandada.

(i) Reconocimiento de costos y deducciones declaradas en renta

En el recurso de apelación, la UGPP sostuvo que no era procedente reconocer los costos y deducciones reportados en la declaración de renta del año fiscalizado -2014-, en la medida en que correspondía al demandante acreditarlos y demostrar su relación de causalidad, necesidad y proporcionalidad con la actividad económica desarrollada, al tenor de lo previsto en el artículo 107 del ET.

Sobre el particular, tal como lo ha reiterado la Sala en pronunciamientos recientes¹⁶, si bien la UGPP está facultada para verificar el pago correcto y oportuno de los aportes al Sistema de Seguridad Social y exigir pruebas específicas sobre los ingresos, costos y gastos del obligado, ello no obsta para que tales conceptos puedan demostrarse con la declaración del impuesto sobre la renta, cuando aquella ha sido utilizada por la propia entidad como base probatoria para determinar los ingresos. Específicamente, la Sección¹⁷ ha precisado que:

«[La] remisión al denunciado privado no puede ser parcializada, es decir, únicamente valorar los ingresos, sino que también deben tenerse en cuenta los costos y gastos en que incurrió el contribuyente para desarrollar la actividad productora de renta, puesto que la presunción de veracidad consagrada en el artículo 746 cubre a toda la declaración.»

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 18 de mayo de 2023, exp. 26808 C.P. Milton Chaves, reiterada en la sentencia de 17 de julio de 2025, exp 29671, C.P. Luis Antonio Rodríguez Montaña.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias del 30 de enero de 2025, exp 27024. C.P. Wilson Ramos y del 20 de febrero de 2025, exp 28953 C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.



La anterior conclusión de la Sala¹⁸ se sustenta en que i) el artículo 250 del Código General del Proceso señala que la prueba que resulte de los documentos públicos y privados es indivisible; ii) la Unidad puede solicitar comprobaciones especiales de las erogaciones, pero la declaración de renta demuestra tanto los ingresos como las erogaciones, sin que sea admisible que este documento acredite las situaciones que perjudican al demandante, pero no las que lo beneficia; y iii) la presunción de veracidad de la declaración del impuesto sobre la renta no puede ser controvertida por una autoridad distinta a la DIAN, conforme el artículo 702 del Estatuto Tributario y el Decreto 4048 de 2008.»

En tales condiciones, y como lo advirtió el *a quo* en la sentencia apelada, si la UGPP tomó la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios del demandante correspondiente al año 2014, para efectos de determinar los ingresos base de liquidación de los aportes al Sistema de Seguridad Social en salud y pensión, también le correspondía efectuar el ajuste de la liquidación teniendo en cuenta los costos y gastos registrados en dicha declaración, pues de lo contrario estaría acogiendo de manera parcializada este elemento probatorio que soporta los actos acusados y desconocería la presunción de veracidad que se predica del denunciado rentístico, el cual incluye las erogaciones asociadas a su actividad económica, conforme fueron allí registradas.

En ese sentido, aunque la entidad está facultada para verificar el correcto y oportuno pago de aportes al Sistema de Seguridad Social, y puede requerir comprobaciones específicas sobre ingresos, costos y gastos¹⁹, de conformidad con el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007²⁰ y el artículo 1° del Decreto Ley 169 de 2008²¹, ello no impide que tales conceptos puedan demostrarse mediante la declaración del impuesto sobre la renta, cuando -como se afirmó en precedencia- dicha declaración fue utilizada por la UGPP para establecer los ingresos del obligado.

En relación con la afirmación de la UGPP sobre la existencia de posturas contradictorias en la jurisprudencia del Consejo de Estado relativas a la presunción de costos para determinar el IBC, la Sala precisa que en este caso no se debate la aplicación del esquema previsto en la Resolución 209 de 2020²², sino el alcance probatorio de la declaración de renta utilizada por la propia entidad para fijar los ingresos del aportante.

Aclarado lo anterior y conforme se ha reiterado por esta Sección, cuando la Administración acude a la declaración del impuesto sobre la renta para acoger los ingresos, no puede limitarse a acoger únicamente estos, sino que también debe tener en cuenta los costos, dando aplicación a la presunción de veracidad de la que gozan las declaraciones de renta. De modo que, según lo expuesto por esta Sala la declaración de renta *«no puede ser modificada o controvertida por otra autoridad diferente a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales-DIAN, mediante liquidación de revisión»*²³.

¹⁸ En este mismo sentido ver: Consejo de Estado. Sección Cuarta, sentencia del 18 de mayo de 2023, exp.26808, reiterada en la sentencia del 4 de abril de 2024, exp.28342, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 18 de mayo de 2023, exp. 26808 C.P Milton Chaves.

²⁰ «Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010»

²¹ «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».

²² «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».

²³ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 18 de mayo de 2023, exp. 26808 C.P Milton Chaves, reiterada en la sentencia de 17 de julio de 2025, exp 29671, C.P. Luis Antonio Rodríguez Montaña



Cosa distinta es la relacionada con el esquema de presunción de costos de la Resolución 209 de 2020, en donde la Sala ha señalado «*que se trata de una herramienta que permite depurar los ingresos para la determinación de la base imponible*»; y en un caso similar²⁴ en el que también se discutía la vigencia 2014, se adujo que dicho esquema no estaba vigente al momento que se expidieron los actos demandados -2016 y -2017.

Conforme a lo anterior, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1° de la Resolución 0209 de 2020²², el esquema de presunción de costos para trabajadores independientes por cuenta propia y aquellos vinculados mediante contratos diferentes a los de prestación de servicios procede únicamente sobre los procesos de fiscalización en curso al momento de su expedición, v.gr. el 12 de febrero de 2020, lo cual no ocurre en este caso, pues los actos administrativos demandados fueron expedidos en los años 2017 y 2018, respectivamente.

Por último, el argumento presentado por la UGPP carece de sustento, pues se limitó a citar el auto que decidió la oferta de revocatoria directa dentro del expediente 26016 — para los periodos de enero a diciembre de 2015, aplicando el esquema de presunción de costos para trabajadores independientes por cuenta propia y con contratos distintos a los de prestación de servicios personales—sin justificar por qué una decisión de efectos *inter partes* sería aplicable al caso en estudio. Por lo tanto, no prospera el cargo de apelación presentado por la UGPP.

(ii) Aplicación del artículo 18 de la Ley 1122 de 2007 en la base gravable

El demandante sostuvo que, en su condición de trabajador independiente dedicado a la prestación de servicios de transporte, le resultaba aplicable el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007. No obstante, el despacho advierte que, en la declaración de renta correspondiente al año gravable 2014, reportó como actividad económica principal la núm. 4923²⁵, correspondiente al transporte de carga por carretera, lo que permite confirmar que ejercía como trabajador independiente por cuenta propia, sin mediar contrato de prestación de servicios.

Ahora bien, el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007 establecía lo siguiente:

«ARTÍCULO 18. Los independientes contratistas de prestación de servicios cotizarán al Sistema General de Seguridad Social en Salud el porcentaje obligatorio para salud sobre una base de la cotización máxima de un 40% del valor mensualizado del contrato. El contratista podrá autorizar a la entidad contratante el descuento y pago de la cotización sin que ello genere relación laboral.

Para los demás contratos y tipos de ingresos el Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunción de ingresos con base en la información sobre las actividades económicas, la región de operación, la estabilidad y estacionalidad del ingreso.

PARÁGRAFO. Cuando el contratista pueda probar que ya está cotizando sobre el tope máximo de cotización, no le será aplicable lo dispuesto en el presente artículo».

En ese orden de ideas, para la Sala resulta improcedente la aplicación de la norma invocada, en tanto el mecanismo de determinación del IBC previsto en el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007 estaba dirigido a los trabajadores independientes vinculados

²⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 10 de julio de 2025, exp. 29604 C.P. Myriam Stella Gutiérrez.

²⁵ Índice 4, fl. 67, SAMAI, Tribunal Administrativo del Meta.



mediante contratos de prestación de servicios, condición que no fue acreditada por el demandante en el presente asunto.

Así las cosas, la base gravable para liquidar los aportes y la sanción por omisión en el año 2014 corresponde a los ingresos efectivamente percibidos, es decir, aquellos que resulten de la depuración de los costos y gastos²⁶ y, por tanto, no está llamado a prosperar el cargo formulado por el demandante en el recurso de apelación.

(iii) Condena en costas

En cuanto a la condena en costas impuesta por el Tribunal, que ascendía al 50% de la liquidación correspondiente, dada la declaratoria de nulidad parcial de los actos acusados, la UGPP solicitó su revocatoria en el recurso de apelación, al considerar que no estaban acreditados los gastos en que incurrió el actor para el desarrollo del proceso (sic).

A efectos de desatar este asunto, conviene señalar que la Sala en reciente pronunciamiento²⁷ precisó lo siguiente:

«...los procesos adelantados bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho son aptos para imponer la condena en costas, la cual recaerá sobre “la parte vencida en el proceso” (ordinal 1.º del artículo 365 del CGP). Con todo, teniendo en cuenta que el ordinal 5.º ibidem consagra un margen de apreciación dentro del cual “el juez podrá abstenerse de condenar en costas” en casos en los que solo “prosperen parcialmente la demanda”, la Sala no condenará en costas en aquellos procesos en los que las pretensiones de la demanda prosperen parcialmente; mientras que sí impondrá la condena en costas cuando se nieguen las pretensiones de la demanda o se declare la nulidad pretendida de los actos administrativos acusados en el mencionado medio de control.»

En consecuencia, se revocará la condena impuesta por el *a quo* y se abstendrá de imponerla en esta instancia, por cuanto las pretensiones fueron parcialmente acogidas, en los términos del numeral 5 del artículo 365 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

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. Revocar** el ordinal quinto de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, relativo a la condena en costas.
- 2. Confirmar** la sentencia en todo lo demás.
- 3. Sin condena en costas** en esta instancia.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

²⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 26 de junio de 2024, exp. 28302 C.P. Myriam Stella Gutiérrez Arguello.

²⁷ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 23 de septiembre de 2025, exp. 28292, C.P. Wilson Ramos Girón. Postura reiterada en la sentencia del 23 de octubre de 2025, exp. 29624, C.P. Luis Antonio Rodríguez Montaña.



Radicado: 50001-23-33-000-2018-00384-01 (29537)
Demandante: Héctor Adelmo Cruz Rojas

La presente providencia se 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

(Firmado electrónicamente)
CLAUDIA RODRÍGUEZ VELÁSQUEZ

La validez e integridad pueden comprobarse acudiendo a la siguiente dirección electrónica:
<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador>