



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, diecinueve (19) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Sentencia No. 0010

Medio de control	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicado	88-001-23-33-000-2019-00025-00
Demandante	Alba Patricia Sánchez Arango
Demandado	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP
Magistrado Ponente	José María Mow Herrera

I.- OBJETO DE LA DECISIÓN

Agotadas las etapas procesales establecidas en la Ley 1437 de 2011, procede la Sala a dictar sentencia dentro del proceso iniciado por Alba Patricia Sánchez Arango, en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP, con ocasión a la expedición de las Resoluciones No. RDO 2017-02969 de 23 de agosto de 2017, por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial por omisión en los pagos al Sistema de Seguridad Social Integral en el año gravable 2014 para el subsistema de salud y pensiones y se sanciona por tales conductas, y de la Resolución No. RDO 2018-01067 del 17 de septiembre de 2018, que confirmó la anterior al desatar el recurso de reconsideración.

II.- ANTECEDENTES

La señora Alba Patricia Sánchez Arango, por intermedio de apoderada judicial, instauró demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP, con el objeto de que se acceda a las siguientes declaraciones y condenas:

***“PRIMERA:** Que se declare la nulidad de la Resolución “Liquidación Oficial RDO-2017-02969 del 23 de agosto de 2017, en la que, determina la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscal de la Protección Social UGPP que la señora Alba Patricia Sánchez por la omisión en la afiliación y/o vinculación debe pagar*

Expediente:88-001-23-33-000-2019-00025-00
Demandante: Alba Patricia Sánchez Arango
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los subsistemas de salud y pensiones por los periodos de enero a diciembre de 2014, la suma (\$56.364.000.00); además, le impone sanción por no declarar por la conducta de omisión por el valor de (\$112.728.000.00).

SEGUNDA: *Que se declare la nulidad de la Resolución No. RDC-2018-01067 del 17 de septiembre de 2018, mediante la cual, la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscal de la Protección Social UGPP resuelve el recurso de reconsideración, acepta unos costos y cobra aportes al Sistema de Seguridad Integral en los subsistemas de salud y pensión por los periodos de enero a diciembre del año gravable 2014, la suma de (\$56.162.200.00); además, le impone sanción por no declarar por la conducta de omisión por el valor de (\$112.324.400.00).*

TERCERO: *Como consecuencia de la anterior declaración, ordenar dejarlas (sic) resoluciones sin efectos jurídicos.*

CUARTO: *Que en caso de no tener en cuenta las anteriores solicitudes de forma subsidiaria y conforme a la aplicación recta de la ley y la justicia, se coteje la información de forma correcta sobre los ingresos, costos y gastos de la actividad económica de mi mandante y realice las respectivas correcciones en la liquidación de aportes, ajustando los valores del Ingreso Base de Cotización -IBC- al valor del ingreso realmente devengado mensualmente en el año 2014.*

QUINTA: *Que se elimine la sanción de omisión conforme a los argumentos expuestos en el cargo CUARTO del escrito de demanda y se modifique la conducta de omisión a mora.”*

- HECHOS

La demandante por intermedio de apoderado judicial, fundamenta su demanda en los hechos que a continuación se relatan:

Que, la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscal de la Protección Social – UGPP, el día 21 de noviembre de 2016, expidió el acto administrativo “Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RDC-2016-001573, dentro del expediente 20161520058000538, mediante el cual, le ordenó a la señora Alba Patricia Sánchez pagar los aportes parafiscales de salud y pensión correspondientes al año 2014, teniendo como base la suma de 25 SMMLV y le impuso una sanción por omisión por valor de \$99.764.280.00, por tener la calidad de trabajadora independiente.

Expediente:88-001-23-33-000-2019-00025-00
Demandante: Alba Patricia Sánchez Arango
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

Señala, que el requerimiento para declarar y/o corregir fue notificado el día 16 de diciembre de 2016, en la dirección reportada por la demandante en su RUT, esto es, "SEC HYNES BIGTH JM 26".

Manifiesta, que el 14 de marzo de 2017, la señora Sánchez Arango presentó las objeciones contra la citada resolución por ser violatorio de los derechos fundamentales al debido proceso, confianza legítima y buena fe, ya que el requerimiento de solicitud de información no fue notificado personalmente por error de la empresa 472.

Indica, que el 28 de agosto de 2017, vía correo electrónico la UGPP notificó la Liquidación Oficial RDO-2017-02969 del 23 de agosto de 2017, proferida en contra de la demandante, por omisión en el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los subsistemas de salud y pensión, por los periodos comprendidos entre enero a diciembre de 2014, por la suma de \$56.364.000) e impuso sanción por omisión por la suma de \$112.728.000.

Afirma, que interpuso recurso de reconsideración contra dicho acto administrativo, el cual fue resuelto mediante Resolución No. RDC-2018-01067 del 17 de septiembre de 2018, la cual modifica la decisión, cobrando los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los subsistemas de salud y pensión, entre enero a diciembre de 2014, por la suma de \$56.162.000, y lo correspondiente a sanciones por omisión por la suma de \$112.324.400.

- CONTESTACIÓN

El apoderado de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscal de la Protección Social – UGPP, describió el traslado de la demanda¹, manifestando que se opone a todas y cada una de las pretensiones, por encontrarse los actos demandados acorde al ordenamiento jurídico y a los supuestos fácticos que le sirvieron de causa; sin que haya sido posible la demostración del quiebre de la presunción de legalidad con la que fueron expedidos, ante la infundada

¹ Visible en el archivo (04ContestaciónUGPP.pdf) del Cdo Digital.

formulación de los cargos contenidos en la demanda y la insuficiente carga probatoria para accederse al restablecimiento del derecho proclamado.

En tal sentido, señaló que los soportes de cada una de las facturas que se relacionan a lo largo del escrito de la demanda entre la pagina 19 hasta la pagina 59 las mismas no fueron allegadas como acervo probatorio por la demandante en las diversas etapas del proceso de fiscalización, en las que la UGPP le dio la oportunidad a la aportante para que ejerciera su derecho de defensa y aportara la información que consideraba necesaria, pertinente y útil que debía ser valorada y tuviera incidencia en los hallazgos encontrados por la unidad.

Por ende, recalcó que era carga probatoria de la aportante según el artículo 167 del Código General del proceso, acreditar ante esa Entidad, cómo percibió esos ingresos de manera mensual frente a lo cual guardo silencio en la etapa de determinación, motivo por el cual se dividieron en los doce meses del año, sin que constituya una presunción, ya que se encuentra probado que fueron percibidos en el año 2014.

En ese orden, indicó que valoró las pruebas allegadas con el Recurso de Reconsideración y por ende el valor de los costos se tuvo en cuenta en la medida de lo posible (ver páginas 13 y 14 de la Resolución 2018-01067 17/09/2018).

Aseguró, que los ingresos año 2014 consignados en la declaración de renta por parte del demandante, sirvieron como fuente para establecer, primero, su obligación de ser aportante activo y cotizante al Sistema de Seguridad Social, además de su condición de omiso. Luego, ante la renuencia en la entrega de la información solicitada también sirvió como base para establecer un IBC., y así llegar a sugerir los ajustes propuestos en el Requerimiento para Declarar y/o Corregir.

Posteriormente, indica que con el desarrollo del proceso administrativo y las pruebas suministradas por la misma demandante, se obtuvo la realidad de los ingresos año 2014, igualmente y en la medida de lo posible se pudo adelantar el estudio de los costos y gastos asociados a cada uno de los periodos del año fiscalizado, presumiendo el principio de la buena fe y aplicando los principios de

causalidad, necesidad y proporcionalidad (Artículo 107 ET), respecto a la actividad económica del aportante, teniendo en cuenta los requisitos de la factura de venta establecidos en el Art. 771-2 E.T., o documentos equivalentes.

Así las cosas, afirmó que durante todo el proceso de determinación adelantado a la aportante se otorgaron las garantías para el ejercicio pleno del derecho y se concedieron los términos establecidos en la ley para dar respuesta a cada uno de los actos administrativos proferidos por la Unidad. Prueba de ello, es la traza de todas las actuaciones surtidas a lo largo del proceso de determinación y que hacen parte de los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos administrativos demandados.

Por lo anterior, señala que la introducción del nuevo material probatorio por parte de la aportante hoy demandada con el escrito de la demanda, es violatorio del debido proceso de su representada, pues la determinación de aportes se adelantó en la vía administrativa a partir del análisis del caudal probatorio allí recolectado.

- ACTUACIÓN PROCESAL

El Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca – Sección Cuarta – Subsección A, mediante auto de fecha 03 de abril de 2019, declaró que carece de competencia para conocer del proceso de la referencia en razón del territorio, y en consecuencia, ordenó su remisión a esta Corporación para el trámite de rigor.

Una vez recibido el expediente, mediante proveído No. 0177 de 09 de julio de 2019, el Despacho admitió la demanda de la referencia, ordenando tramitarla por el procedimiento ordinario de prima instancia previsto en el Título V, Capítulo IV del CPACA.

Por medio de auto No. 214 de agosto 26 de 2019, se admitió la reforma de la demanda.

El Consejo Superior de la Judicatura por motivos de salubridad pública, mediante Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, prorrogado en los Acuerdos

Expediente:88-001-23-33-000-2019-00025-00
Demandante: Alba Patricia Sánchez Arango
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social - UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11546, PCSJA20-11532, PCSJA20-11556 y PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020, dispuso la suspensión de los términos judiciales en los procesos ordinarios desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de junio del año 2020, inclusive, exceptuando el trámite de acciones de tutela y habeas corpus, tal como consta en la constancia secretarial visible en el archivo (02ConstanciaSuspensióndeTérminos) del cuaderno digital.

Mediante auto No. 0107 de septiembre 21 del 2020, se ordenó convocar a las partes intervinientes a efectos de celebrar audiencia inicial, la cual tendría lugar el día once (11) de noviembre de dos mil veinte (2020) a las nueve de la mañana (9:00 A.M.), por los medios virtuales y herramientas tecnológicas disponibles, en virtud de lo previsto en el artículo 7° del Decreto 806 de 4 de junio de 2020.

Sin embargo, el Despacho mediante proveído No. 0128 de noviembre 9 del 2020, dejó sin efectos el auto que convoco a las partes para celebrar audiencia inicial, debido a que encontró configurada la posibilidad de dictar sentencia anticipada, en los términos del artículo 13 del Decreto 806 de 2020². Por tal razón, se adoptaron medidas para ajustar el proceso al trámite previsto en el artículo 13 del Decreto 806 de 2020, ordenado i) la incorporación de las pruebas documentales allegadas al proceso, admitiendo las presentadas con la demanda, reforma de la demanda y la contestación de la demanda; y ii) por Secretaría poner a disposición de los sujetos procesales el expediente digital para que contaran con las piezas necesarias a fin de que presentaran sus alegatos de conclusión.

Mediante auto No. 0138 de 10 de diciembre del 2020, el Despacho ordenó correr traslado común a las partes por el término de diez (10) días, para que por escrito presenten sus alegatos de conclusión.

Dentro de la oportunidad señalada, la parte demandante presentó sus alegatos conclusivos, mientras que la parte demandada y el Ministerio Público, guardaron silencio.

² “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

- ALEGACIONES

Parte demandante

La apoderada de la parte demandante, oportunamente arrió sus alegatos de cierre, ratificándose en todas y cada una de las argumentaciones expuestas en el escrito de demanda, reiterando los cargos más relevantes.

Parte demandante

El apoderado de la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscal de la Protección Social – UGPP guardó silencio.

Ministerio Público

La agente del Ministerio Público, en esta oportunidad guardó silencio.

III.- CONSIDERACIONES

Previa la decisión que corresponde, procede la Sala a examinar los presupuestos procesales de la acción:

- Competencia

El Tribunal Administrativo es competente para conocer en primera instancia de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes., en virtud de lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 152 del CPACA.

En el presente caso, la cuantía fue fijada por la suma de ciento sesenta y ocho millones cuatrocientos ochenta y seis mil pesos (\$168.486.600) m/cte., suma que

excede los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes S.M.M.L.V., a la fecha de la presentación de la demanda³.

En cuanto al factor territorial, debe tenerse en cuenta que el numeral 7° del artículo 156 del CPACA, establece que “En los que se promueva sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.”

En tal sentido, como quiera que en el presente caso se pretende controvertir la legalidad de la liquidación oficial efectuada en cuanto al monto, distribución y asignación de la contribución parafiscal de los aportes al Sistema de la Protección Social, que versa sobre las correspondientes declaraciones de la señora Alba Patricia Sánchez Arango, quien tiene su domicilio principal en la isla de San Andrés, tal como se observa en el poder especial conferido para promover la demanda de la referencia, y se ratifica en su RUT, se concluye que la obligación tributaria formal de declarar se debe cumplir desde la isla de San Andrés.

De acuerdo a lo expuesto, y conforme a lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 156 del C.P.A.C.A., esta Corporación es competente para conocer de las pretensiones formuladas en esta demanda, por el factor territorial.

- Procedibilidad de la acción.

El numeral 1° del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, dispone que cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho.

El artículo 2° del Decreto 1716 de 2009, dejó sentado que, para demandar pretensiones de nulidad y restablecimiento se estableció la conciliación como

³ La demanda se presentó el 24 de enero de 2019, tal como consta en el Acta de Reparto visible a folio 150 del cuaderno No. 2 digitalizado.

requisito de procedibilidad, siempre y cuando los asuntos objeto de controversia sean susceptibles de ser conciliables, esto es, que tengan carácter particular y un contenido económico.

A su vez, el párrafo 1° del artículo 2 ibidem, indica que no son susceptibles de conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo, los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.

En el presente caso, se constató que el asunto sometido a control de legalidad versa sobre el monto, distribución y asignación de la contribución parafiscal de aportes al Sistema de la Protección Social, correspondientes a las declaraciones de la señora Alba Patricia Sánchez Arango, por lo que, al encontrarse el presente conflicto catalogado como un asunto de carácter tributario, no es susceptible de ser conciliado.

- Caducidad de la acción

El término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto conforme lo señala el numeral 2º literal d) del artículo 164 del C.P.A.C.A.

Dicho lo anterior, no habría discusión alguna acerca del fenómeno de caducidad, habida cuenta que la notificación de la Resolución No. RDC 2018-01067 del 17 de septiembre de 2018, por medio de la cual se revuelve un recurso de reconsideración, se realizó vía correo electrónico el 18 de septiembre de 2018 y según el artículo 312 de la Ley 1819 de 2016⁴, quedará surtida la notificación hasta el octavo día hábil siguiente a aquel en que se reciba el acto administrativo en la dirección electrónica informada por el aportante.⁵

⁴ Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.

⁵ **“ARTÍCULO 312. Notificación electrónica.** Los actos administrativos que profiera la UGPP en los procesos de determinación de obligaciones y sancionatorios de las contribuciones parafiscales de la protección social y de cobro coactivo, podrán notificarse a la dirección electrónica que informe el aportante de manera expresa.

Una vez el aportante informe la dirección electrónica a la UGPP, todos los actos administrativos proferidos con posterioridad a ese momento, independientemente de la etapa administrativa en la que se encuentre el proceso, serán notificados a esa dirección hasta que el aportante informe de manera expresa el cambio de dirección.

En ese orden, se desprende que el término de los cuatro meses a que hace referencia la norma, comenzó a correr a partir del 28 de septiembre de 2018, contando la demandante hasta el **28 de enero de 2019**, para interponer el presente medio de control.

Teniendo en cuenta que la presente acción fue interpuesta el 24 de enero de 2019, tal como consta en el Acta de Reparto visible a folio 150 del cuaderno principal digitalizado, se ha de concluir que en el caso bajo estudio no operó el fenómeno de la caducidad.

- Legitimación por Activa.

La señora Alba Patricia Sánchez Arango, se encuentra legitimada en la causa por activa, teniendo en cuenta que es la afectada directa con la expedición del acto administrativo sancionatorio contenido en la Resolución No. RDO 2017-02969 de 23 de agosto de 2017, por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial por omisión en los pagos al Sistema de Seguridad Social Integral en el año gravable 2014 para el subsistema de salud y pensiones y se sanciona por tales conductas, y de la Resolución No. RDO 2018-01067 del 17 de septiembre de 2018, que confirmó la anterior al desatar el recurso de reconsideración.

- Legitimación por Pasiva.

La legitimación por pasiva radica en la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, en vista que fue la entidad que expidió los actos administrativos sancionatorios que aquí se demandan, configurándose con ello, el presupuesto procesal de legitimación de hecho en la causa por pasiva.

Se entenderá surtida la notificación electrónica el octavo día hábil siguiente a aquel en que se reciba el acto administrativo en la dirección electrónica informada por el aportante, de acuerdo con lo certificado por la UGPP. Para todos los efectos legales los términos se computarán a partir del día hábil siguiente a aquel en que quede notificado el acto de conformidad con la presente disposición. (...)"

- PROBLEMA JURIDICO

Hechas las anteriores precisiones, se centra la litis en determinar la legalidad de la Resolución No. RDO 2017-02969 de 23 de agosto de 2017, por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial por omisión en los pagos al Sistema de Seguridad Social Integral en el año gravable 2014 para el subsistema de salud y pensiones y se sanciona por tales conductas, y de la Resolución No. RDO 2018-01067 del 17 de septiembre de 2018, que confirmó la anterior al desatar el recurso de reconsideración; proferidas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP.

Para resolver el problema jurídico antes planteado, la Sala deberá determinar si los actos enjuiciados fueron expedidos con **(i)** infracción de las normas en que deberían fundarse, **(ii)** indebida conformación del IBC, **(iii)** falsa motivación y **(vi)** si se transformó la conducta de la actora. Para el efecto, resulta oportuno formular algunas consideraciones relacionadas con la naturaleza de las contribuciones parafiscales, las facultades legales que le asisten a la UGPP para expedir actos administrativos de carácter sancionatorio, y sobre el Ingreso Base de Liquidación de aportes parafiscales.

- TESIS

La Sala denegará las pretensiones invocadas en la demanda, en razón a que no se desvirtuó por parte de la contribuyente la legalidad de los actos administrativos demandados.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

- De las Contribuciones Parafiscales

En nuestro ordenamiento jurídico la figura tributaria de parafiscalidad fue consagrada en la Constitución Política de 1.991; sin embargo, la noción de parafiscalidad previamente había sido aceptada por la doctrina y la jurisprudencia. Sobre este tema, consideró la Corte Constitucional:

“(…)

De igual manera la jurisprudencia nacional ha reconocido la existencia de un tipo de recursos públicos a los cuales la ley les otorga una destinación especial y que pueden ser manejados al margen del presupuesto nacional.

Así, la Corte Suprema de Justicia señaló el carácter de contribución indirecta de la cuota de fomento cacaotero. Pero, en su salvamento de voto dos magistrados sostuvieron que se trataba de una contribución especial.

En otro pronunciamiento la misma Corte calificó a las contribuciones especiales como recursos parafiscales, aceptó su existencia por fuera del presupuesto nacional y reconoció que se trataba de recursos con una afectación especial.

Recientemente se ha reiterado esta visión de lo parafiscal. En efecto, en sentencia de noviembre 15 de 1991, con ponencia del Consejero Jaime Abella Zárate, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado afirmó que los aportes de los patronos al SENA y el pago del subsidio familiar son típicos aportes parafiscales.

Igualmente, en sentencia de abril 8 de 1992, -de la cual fue ponente la Consejera Dolly Pedraza de Arenas- la Sección Segunda de la misma Sala dijo:

"Los aportes que los empleadores, por ministerio de la ley 27 de 1974, deben hacer al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, hacen parte de lo que la doctrina ha denominado "contribuciones parafiscales" que son especies tributarias con las cuales el Estado financia algunos servicios públicos que benefician a los propios contribuyentes, o a sus familiares o dependientes y que se encuentran a cargo de entidades descentralizadas de derecho público".

De todo lo anterior, es claro que, no obstante las imprecisiones y diferencias entre las distintas teorías, la noción de parafiscalidad, había sido aceptada por la doctrina y la jurisprudencia colombiana, antes de su consagración en la Carta de 1991."

La parafiscalidad fue definida como un gravamen especial diferente a las tasas e impuestos, que emanaba de la soberanía fiscal del Estado, de carácter obligatorio y a cargo de un grupo, gremio o colectividad que satisface ciertos intereses con los recursos recaudados, a favor de entes públicos, semipúblicos o privados y no hacen parte del presupuesto nacional. Dada su importancia e inevitable existencia dentro del mundo tributario, surge la necesidad de introducir el concepto en la Constitución.

Por disposición constitucional el congreso, las asambleas y los concejos distritales y municipales son los facultados para establecer contribuciones parafiscales; sin embargo, el numeral 12 del artículo 150 de la Carta limita la facultad del congreso

en materia de parafiscales, al establecer que excepcionalmente podrá establecer ese tipo de contribución.

El artículo 2° de la Ley 225 de 1995⁶ define las contribuciones parafiscales, así:

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

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

Así las cosas, las contribuciones parafiscales son instrumentos creados por la ley para generar ingresos públicos en virtud de pagos obligatorios con el fin de mantener la participación de los beneficios que se proporcionen, la ley también establece el manejo, la administración y ejecución de los recursos. La contribución afecta un determinado y único grupo social o económico y su beneficio está dirigido al mismo grupo o sector que los tributa, por ende, se afirma que sus elementos son la obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial o especificidad.

- De la competencia de la 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,

⁶ Modificó el artículo 12 de la Ley 179 de 1994

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 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 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.*
(...)”

Conforme las normas en cita, 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 de conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Decreto 575 de 2013.

Aunado a lo anterior, se destaca que el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, señaló que la UGPP es la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales sin que se requiera de actuaciones previas y persuasivas por parte de las administradoras. La UGPP tiene la función legal de verificar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación y otros informes de los aportantes cuando lo estime necesario; de igual forma, está revestida de facultades para 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.

La UGPP tiene la función legal de verificar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación y otros informes de los aportantes cuando lo estime necesario; de igual forma, está revestida de facultades para 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.

- Del Ingreso Base de Liquidación de aportes parafiscales de la protección social

La base gravable de los aportes parafiscales se desprende de la interpretación del artículo 17 de la Ley 21 de 1982, que establece:

“Artículo 17º. Para efectos de la liquidación de los aportes al Régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración (ESAP), Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, se entiende por nómina mensual de salarios la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la Ley Laboral, cualquiera que sea su denominación y además, los verificados por descansos remunerados de ley y convencionales o contractuales.(...)”

Así las cosas, la base gravable de los aportes parafiscales está dada en función de la nómina de salarios a cargo del empleador.

Por su parte, frente a los **trabajadores independientes** el Decreto 1406 de 1999, establece:

Artículo 25. Ingreso Base de Cotización para trabajadores independientes afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud-SGSSS. *Las entidades promotoras de salud-EPS deberán, al momento de la afiliación, aplicar con suma diligencia a los trabajadores independientes los cuestionarios que, con el fin de determinar las bases presuntas mínimas de los aportes que dichos trabajadores deben efectuar al SGSSS, han establecido los órganos de control o aquellos que sean establecidos en el futuro.*

En todo caso, cuando los ingresos reales del trabajador independiente sean superiores a los que resulten de la aplicación de las presunciones sobre bases mínimas, los aportes de dicho trabajador deberán hacerse con base en los ingresos reales. Para tal efecto, los trabajadores independientes que deseen afiliarse al SGSSS deberán presentar una declaración anual, en la cual informen a la EPS, de manera anticipada, el Ingreso Base de Cotización 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 Ingreso Base de Cotización dentro de los plazos previstos en el presente decreto, se presumirá que el Ingreso Base de Cotización para el período será el declarado en el año inmediatamente anterior, aumentado en un porcentaje igual al reajuste del salario mínimo legal vigente. En todo caso, dicho Ingreso Base de Cotización no será inferior a la base mínima legal que corresponda.

En ningún caso el Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes podrá ser inferior a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

(...)"

Artículo 26. Liquidación del valor de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los trabajadores independientes. *La entidad administradora, a partir de la declaración anual del Ingreso Base de Cotización o presunción del mismo, según corresponda, determinará la cotización base correspondiente al trabajador independiente, y generará, entregará o remitirá los comprobantes para el pago de aportes que correspondan al año respectivo. En todo caso, los aportantes deberán verificar dicha liquidación, y con su firma refrendarán la validez de la información contenida en el comprobante que, por ende, adquirirá fuerza vinculante para todos los efectos legales.*

Si el aportante no está de acuerdo con la liquidación hecha por la entidad administradora, corregirá la información ajustando el monto a pagar y cancelará el monto de las cotizaciones que conforme a sus cálculos sea correcto. En este caso, el aportante diligenciará una declaración completa de autoliquidación que soporte el pago efectuado.

(...)

Artículo 29. Aportes íntegros al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Los trabajadores que tengan un vínculo laboral o legal y reglamentario y que, además de su salario, perciban ingresos como trabajadores independientes, deberán autoliquidar y pagar el valor de sus aportes al SGSSS en lo relacionado con dichos ingresos.

En todo caso, el Ingreso Base de Cotización no podrá exceder de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

De igual forma, la Ley 797 de 2003, que modificó la Ley 100 de 1993, señaló:

ARTÍCULO 3o. *El artículo 15 de la Ley 100 de 1993, quedará así:*

Artículo 15. Afiliados. Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

1. En forma obligatoria: Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales. (Aparte subrayado declarado exequible en sentencia C-1089 de 2003 por los cargos formulados)

También serán afiliados en forma obligatoria al Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993, y se regirán por todas las disposiciones contenidas en esta ley para todos los efectos, los servidores públicos que ingresen a Ecopetrol, a partir de la vigencia de la presente ley.

PARÁGRAFO 1o. *En el caso de los trabajadores independientes se aplicarán los siguientes principios:*

a) <Aparte subrayado CONDICIONAMENTE exequible mediante sentencia C-1089 de 2003> El ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado. De tal manera que aquellos que posean capacidad económica suficiente, efectúen los aportes de solidaridad previstos en esta ley;

- b) Podrán efectuarse pagos anticipados de aportes;
- c) El Gobierno Nacional establecerá un sistema de descuento directo de aportes para permitir el pago directo de los mismos;
- d) Las administradoras no podrán negar la afiliación de los trabajadores independientes ni exigir requisitos distintos a los expresamente previstos por las normas que las rigen;
- e) Los aportes podrán ser realizados por terceros a favor del afiliado sin que tal hecho implique por sí solo la existencia de una relación laboral;
- f) Para verificar los aportes, podrán efectuarse cruces con la información de las autoridades tributarias y, así mismo, solicitarse otras informaciones reservadas, pero en todo caso dicha información no podrá utilizarse para otros fines.

2. En forma voluntaria: Todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la presente ley. Los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.

PARÁGRAFO. Las personas a que se refiere el presente artículo podrán afiliarse al régimen por intermedio de sus agremiaciones o asociaciones, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto se expida dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de esta ley.

ARTÍCULO 4o. El artículo 17 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

Artículo 17. Obligatoriedad de las Cotizaciones. Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen. (Subrayado declarado exequible en sentencia C- 760 de 2004 por los cargos analizados)

La obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente.

Lo anterior sin perjuicio de los aportes voluntarios que decida continuar efectuando el afiliado o el empleador en los dos regímenes.

ARTÍCULO 5o. El inciso 4 y parágrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedarán así:

Artículo 18. Base de Cotización. La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales. (Subrayado declarado exequible en sentencia C -078 de 2017 por el cargo analizado, e inciso declarado exequible en sentencia C- 1054 de 2004 por los cargos analizados)

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario.

En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.

PARÁGRAFO 1o. *En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, **o ingresos como trabajador independiente** o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de esta ley sin exceder el tope legal. Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base. (Subrayado declarado exequible mediante sentencia C- 760 de 2004 por los cargos analizados).*

En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley. (Subrayado declarado exequible mediante sentencia C- 967 de 2003 por los cargos analizados).

ARTÍCULO 6o. *El artículo 19 de la Ley 100 de 1993 quedará así:*

Artículo 19. Base de cotización de los trabajadores independientes. Los afiliados al sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

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

En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

En este orden, la obligación de cotizar en el Sistema General de Seguridad Social aplica tanto para trabajadores dependientes como independientes, en cualquiera de sus modalidades, de acuerdo al IBC que la ley determine para cada caso concreto.

- CASO CONCRETO

Descendiendo al caso que nos ocupa, se recuerda que la demandante acudió a esta jurisdicción, con el objeto de que se declare la nulidad de las Resoluciones No. RDO 2017-02969 de 23 de agosto de 2017, por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial por omisión en los pagos al Sistema de Seguridad Social Integral en el año gravable 2014 para el subsistema de salud y pensiones y se sanciona por tales conductas a la demandante, y de la Resolución No. RDO 2018-01067 del 17 de septiembre de 2018, que confirmó la anterior al desatar el recurso de reconsideración.

En contraste, la entidad demanda manifiesta que los actos enjuiciados se encuentran acorde al ordenamiento jurídico y a los supuestos fácticos que le sirvieron de causa; sin que haya sido posible la demostración del quiebre de la presunción de legalidad con la que fueron expedidos.

Para resolver el presente asunto, procede la Sala a verificar las pruebas allegadas al plenario:

- De las pruebas obrantes en el expediente
- RUT – Formulario No. 14434752024 correspondiente a la señora Alba Patricia Sánchez Arango, en 4 folios.⁷

⁷ Visible a folio 32-35 del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

SIGCMA

- Declaración de Renta del año 2013 y 2014, perteneciente a la señora Alba Patricia Sánchez Arango.⁸
- Libros Auxiliares de Contabilidad del año 2014, de las cuentas donde constan las deducciones y costos de la señora Sánchez Arango: (i) 143501; (ii) 5235500; (iii) 520506.⁹
- Requerimiento de Información No. RQI – M – 242 de 17 de agosto de 2016.¹⁰
- Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RDC-2016-001573 del 21 de noviembre de 2016, dentro del expediente 20161520058000538, mediante el cual, le ordenó a la señora Alba Patricia Sánchez pagar los aportes parafiscales de salud y pensión correspondientes al año 2014, teniendo como base la suma de 25 SMMLV y le impuso una sanción por omisión por valor de \$99.764.280.00, por tener la calidad de trabajadora independiente.¹¹
- Respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir No. RDC-2016-001573.¹²
- Objeciones contra la citada resolución por ser violatorio de los derechos fundamentales al debido proceso, confianza legítima y buena fe, ya que el requerimiento de solicitud de información no fue notificado personalmente por error de la empresa 472.
- Liquidación Oficial RDO-2017-02969 del 23 de agosto de 2017, proferida en contra de la demandante, por omisión en el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los subsistemas de salud y pensión, por los periodos comprendidos entre enero a diciembre de 2014, por la suma de (\$56.364.000) e impuso sanción por omisión por la suma de (\$112.728.000).¹³

⁸ Visible a folio 36-37 del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

⁹ Visible a folio 39-55 del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

¹⁰ Visible a folio 58-62 del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

¹¹ Visible a folio 64-74 del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

¹² Visible a folio 76-86 del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

¹³ Visible a folio 88-105 del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

- Recurso de Reconsideración en contra de la Liquidación Oficial RDO-2017-02969 del 23 de agosto de 2017, presentado por la demandante.¹⁴
- Resolución No. RDC-2018-01067 del 17 de septiembre de 2018, la cual modifica la decisión, cobrando los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los subsistemas de salud y pensión, entre enero a diciembre de 2014, por la suma de \$56.162.000, y lo correspondiente a sanciones por omisión por la suma de \$112.324.400.¹⁵
- Planillas PILA de pago de la seguridad social del año 2014.¹⁶
- Soporte de gastos y costos no evaluados por la UGPP que corresponde a la operación de la actividad comercial desarrollada por la demandante de enero a diciembre de 2014.¹⁷
- Reporte del RUAF.¹⁸
- Planillas PILA del pago de seguridad social de enero a marzo de 2014.¹⁹

Luego de enlistar las pruebas oportunamente arrojadas al expediente, y verificadas las actuaciones surtidas en el procedimiento administrativo adelantado en contra de la demandante, procede la Sala a efectuar el análisis de fondo de las resoluciones enjuiciadas, en los siguientes términos:

- Análisis de la Sala

En el caso que ahora ocupa la atención de este Tribunal, se encuentra acreditado que la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscal de la Protección Social – UGPP, el 23 de agosto de 2017, expidió Liquidación Oficial RDO-2017-02969, en contra de la demandante, por haber omitido el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los subsistemas de salud y

¹⁴ Visible a folio 106-115 del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

¹⁵ Visible a folio 123-149 del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

¹⁶ Visible en CD del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

¹⁷ Visible en CD del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

¹⁸ Visible en CD del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

¹⁹ Visible en CD del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

pensión, por los periodos comprendidos entre enero a diciembre de 2014, por la suma de (\$56.364.000) e impuso sanción por omisión por la suma de (\$112.728.000).²⁰

El acto cuestionado, precisó que la demandante cumple con los presupuestos legales para ser cotizante en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social para el periodo objeto de fiscalización, indicando que de conformidad con el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, los trabajadores independientes cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

Luego entonces, para efectos del cálculo del ingreso base de cotización, la entidad tuvo en cuenta la totalidad de los ingresos percibidos por la demandante, de acuerdo con la información contenida en la declaración de renta presentada por la actora, arrojando que tales ingresos para el año 2014 fueron superior a un (1) SMMLV, lo que demuestra que contaba con capacidad de pago que le imponía el deber de afiliarse, declarar y pagar los aportes al Sistema de Seguridad Social en los subsistemas de pensión y salud en calidad de cotizante para los periodos objeto de fiscalización.

Igualmente, indicó que comoquiera que la obligada no entregó documentos o pruebas que permitieran establecer que contaba con costos o gastos relacionados con su actividad generadora de renta para ser deducidos y considerados en el cálculo del ingreso base de cotización, calculó el IBC con el ingreso bruto mensualizado.

En este orden, concluyó que la demandante omitió la obligación de afiliación y/o vinculación y pago de los aportes al sistema de seguridad social integral, e incurrió en la conducta de omisión.

²⁰ Visible a folio 88-105 del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

Inconforme con dicha decisión, la señora Alba Patricia Sánchez Arango presentó recurso de reconsideración, con el cual, se permitió allegar documentos que soportan los costos y gastos en que incurrió la obligada para el periodo objeto de fiscalización, a fin de que fueran tenidos por la entidad al desatar dicho recurso.

Por su parte, la UGPP mediante Resolución No. RDC-2018-01067 del 17 de septiembre de 2018, modificó la decisión adoptada en la liquidación oficial, aceptando unos costos y gastos allegados por la demandante con el recurso de reconsideración, y rechazando otros, por no ser legibles, estar duplicados o no corresponder a la vigencia fiscalizada. Por consiguiente, procedió a cobrar los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los subsistemas de salud y pensión, entre enero a diciembre de 2014, por la suma de \$56.162.000, y lo correspondiente a sanciones por omisión por la suma de \$112.324.400.²¹

En esta instancia judicial, la demandante pretende desvirtuar la presunción de legalidad que revisten las resoluciones enjuiciadas, señalando que se encuentran viciadas de nulidad, por cuanto fueron expedidas con **(i)** Infracción de las normas en que deberían fundarse, **(ii)** indebida conformación del IBC, **(iii)** falsa motivación y **(vi)** transformando la conducta de la actora.

En estos términos, la Sala se ocupará de estudiar cada uno de los cargos formulados por la demandante, a fin de determinar si logran desvirtuar la presunción de legalidad que por naturaleza revisten los actos administrativos.

- INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBERÍA FUNDARSE

Para iniciar la parte demandante señala, que la UGPP sancionó a la señora Alba Patricia Sánchez Arango por haber incurrido en la conducta de omisión en el pago de los subsistemas de pensión y salud durante el año 2014, sustentando dicha obligación en el Decreto 806 de 1998, en la sentencia C-578 de 2009, Decreto 1406 de 1999 artículo 16, Decreto 780 de 2016, y la Ley 100 de 1993 artículo 15 y 157.

²¹ Visible a folio 123-149 del cuaderno principal No. 1 digitalizado.

Sobre este marco legal citado, la demandante pone de relieve que durante todo el periodo del año 2014, no existió un sistema de presunción de ingresos para los independientes diferentes al de prestación de servicio y/o rentas de capital, pues éste estaba supeditado a que el gobierno nacional lo reglamentara, tal como lo estableció el artículo 204 de la Ley 100 de 1993.

No obstante, indica que mediante concepto del 11 de noviembre de 2015 radicado No. 201511200601631, la UGPP precisó sobre el sistema de presunción de ingresos de los independientes, que la base de cotización sería del 40% del valor mensualizado de los ingresos, en virtud de lo previsto en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”.

A su vez indicó, que el legislador mediante la promulgación de la Ley 1955 de 2019, en su artículo 244 determinó el nuevo sistema de presunción de ingresos para los trabajadores independientes por cuenta propia, lo cual, a su juicio, le era más favorable por cuanto podría deducir los costos y gastos de la actividad económica de acuerdo al IBC del 40%.

En ese orden, señala que la UGPP no tuvo en cuenta este sistema por cuanto consideró, abiertamente, que los aportes deben hacerse sobre el total de los ingresos brutos percibidos, lo cual es contrario a lo expuesto en la sentencia C-785 de 2012 de la Corte Constitucional.

Frente a este punto, sea lo primero precisar que el Decreto 510 de 2003 “*Por medio del cual se reglamentan parcialmente los artículos 3º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10 y 14 de la Ley 797 de 2003*” en sus artículos 1º y 3º, estableció:

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

administradora a la cual se afilie, el monto de los ingresos que efectivamente percibe, manifestación que se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento.

El afiliado deberá actualizar dicha información, cuando se produzcan cambios significativos en sus ingresos, es decir, en más del 20%, respecto de su declaración inicial y, en todo caso, por lo menos una vez al año dentro de los dos primeros meses.

(...)

Parágrafo. Se entiende por ingresos efectivamente percibidos por el afiliado aquellos que él mismo recibe para su beneficio personal. Para este efecto, podrán deducirse las sumas que el afiliado recibe y que debe erogar para desarrollar su actividad lucrativa en las mismas condiciones previstas por el artículo 107 (25) del Estatuto Tributario.

(...)

ARTÍCULO 3º. La base de cotización del Sistema General de Pensiones será como mínimo en todos los casos de un salario mínimo legal mensual vigente, y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, límite este que le es aplicable al Sistema de Seguridad Social en Salud. Este límite se aplicará a las cotizaciones cuyo pago debe efectuarse a partir del mes de marzo.

La base de cotización para el Sistema General de Pensiones deberá ser la misma que la base de la cotización del Sistema General de Seguridad Social en Salud, salvo que el afiliado cotice para el Sistema General de Pensiones sobre una base inferior a la mínima establecida para el Sistema General de Seguridad Social en Salud.” (Se destaca)

En tal sentido, el parágrafo del artículo 1º del Decreto 510 de 2003, que reglamenta parcialmente el artículo 3º de la Ley 797 de 2003, precisa que se entiende por ingresos efectivamente percibidos por el afiliado aquellos que él mismo recibe para su beneficio personal y que, para efectos del ingreso base de cotización, podrán deducirse las sumas que el afiliado debe erogar para desarrollar su actividad lucrativa en las mismas condiciones previstas por el artículo 107 del Estatuto Tributario.

A su turno, el artículo 3º del Decreto 510 de 2003, que reglamenta la Ley 797 de 2003, dispuso que la base de cotización del Sistema General de Pensiones será, en todos los casos, como mínimo de un salario mínimo legal mensual vigente y máximo de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, límites que le son aplicables al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Por su parte, el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, estableció:

“ARTÍCULO 204. MONTO Y DISTRIBUCIÓN DE LAS COTIZACIONES. La cotización al Régimen Contributivo de Salud será, a partir del primero (1°) de enero del año 2007, del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo. La cotización a cargo del empleador será del 8.5% y a cargo del empleado del 4%. Uno punto cinco (1,5) de la cotización serán trasladados a la subcuenta de Solidaridad del Fosyga para contribuir a la financiación de los beneficiarios del régimen subsidiado. Las cotizaciones que hoy tienen para salud los regímenes especiales y de excepción se incrementarán en cero punto cinco por ciento (0,5%), a cargo del empleador, que será destinado a la subcuenta de solidaridad para completar el uno punto cinco a los que hace referencia el presente artículo. El cero punto cinco por ciento (0,5%) adicional reemplaza en parte el incremento del punto en pensiones aprobado en la Ley 797 de 2003, el cual sólo será incrementado por el Gobierno Nacional en cero punto cinco por ciento (0,5%). (...)

PARÁGRAFO 2o. Para efectos de cálculo de la base de cotización de los trabajadores independientes, el Gobierno Nacional reglamentará un sistema de presunciones de ingreso con base en información sobre el nivel de educación, la experiencia laboral, las actividades económicas, la región de operación y el patrimonio de los individuos. Así mismo, la periodicidad de la cotización para estos trabajadores podrá variar dependiendo de la estabilidad y periodicidad de sus ingresos.” (Se resalta)

Y el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, dispuso:

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

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

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

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

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

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

De lo anterior, se desprende que los trabajadores independientes con capacidad de pago deberán cotizar al Sistema de Seguridad Social Integral en forma obligatoria, sobre los ingresos efectivamente percibidos, con las deducciones que prevé el artículo 107 del Estatuto Tributario, en relación con las expensas necesarias para desarrollar la actividad productora de renta.

Asimismo, es claro que la norma ordenó al Gobierno Nacional la reglamentación sobre el sistema de presunción de ingresos con base en la información sobre las actividades económicas, no obstante, señaló que podrá tomarse como referencia los valores declarados ante la DIAN y el ajuste de los aportes cuando difieran de aquella.

A su turno, el artículo **6° de la Ley 797 de 2003**, que modificó el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, estableció que los trabajadores independientes cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

Así pues, es claro que el ingreso base de cotización - IBC, deberá calcularse a partir de los ingresos percibidos producto de su actividad económica, los cuales se determinan, fundamentalmente, a través de la información declarada ante la DIAN.

Por consiguiente, contrario a lo expuesto por la actora, los elementos esenciales de la obligación están determinados por la ley, pues la norma es clara al indicar que la base gravable no es otra que los ingresos mensuales propios menos las erogaciones como ya se explicó párrafos atrás.

En ese contexto, los ingresos efectivamente percibidos son los que recibe el afiliado para su beneficio personal, deduciendo de los mismos las expensas realizadas durante el periodo en desarrollo de la actividad productora de renta, siempre que tengan relación de **causalidad** y sean **necesarias** y **proporcionadas** con la actividad.

Ahora bien, revisada la Declaración de Renta presentada por la demandante ante la DIAN para la vigencia del año 2014, se observa que la UGPP tomó como base de liquidación el total de ingresos, declarados por la suma de **(\$1.873.563.000)**, lo cual se ajusta a todas las disposiciones antes citadas, pues, como se observa, la señora Sánchez Arango contaba con capacidad de pago y cotización en el régimen contributivo.

Por lo anterior, la base de cotización (IBC) debía corresponder a los ingresos percibidos por la demandante, como en efecto lo determinó en sede administrativa la UGPP, y no podría predicarse en el caso bajo análisis una presunción de ingresos, pues, lo cierto es que la entidad se remitió a las sumas reportadas por la misma actora para determinar la base gravable, sobre la cual se debía fijar la contribución, tal como lo exigen las normas relativas al IBC.

Bajo estas premisas, es dable señalar que la entidad cuestionada no infringió las normas en las que debía fundar sus actos, pues de conformidad con lo hasta aquí analizado, encuentra la Sala que los mismos se sustentaron en las normas que se encontraban plenamente vigentes al momento de ser expedidos, las cuales delimitaban los elementos esenciales de la obligación para el año fiscalizado – 2014, careciendo de asidero la aseveración planteada por la actora.

Sin embargo, la demandante con el fin de sustentar el presente cargo de nulidad, manifiesta que la UGPP bajo el **principio de favorabilidad tributaria**, debió aplicar la Ley 1955 de 2019, la cual creó el sistema de presunción de ingresos, costos y gastos sobre la actividad económica desarrollada por la obligada, para deducir sus costos y gastos bajo un IBC del 40%.

Al respecto, debe precisarse que el principio de favorabilidad en derecho tributario solo es predicable en materia **sancionatoria** y que la modificación legal de alguno de los elementos constitutivos de un impuesto de periodo, en aras de los principios de legalidad e irretroactividad, solo es aplicable a partir del periodo fiscal siguiente a la fecha de su promulgación.²²

²² CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA - CONSEJERA
PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho

Al respecto, el H. Consejo de Estado²³ ha indicado:

“(…)

*Ahora bien, la Ley 1607 de 2012, en el artículo 197, estableció la “favorabilidad” como principio aplicable a la imposición de **sanciones tributaria**, norma que fue derogada por el artículo 376 de la Ley 1819 de 2016, que en el parágrafo 5 del artículo 282 *ib* mantuvo la aplicación de la “favorabilidad” para el régimen sancionatorio tributario y, en tal sentido, modificó el artículo 640 del ET.*

Así, no se discute en el ordenamiento fiscal actual un criterio de retroactividad in bonus o in bonam parte, a merced del cual las “disposiciones sancionatorias” más favorables pueden aplicarse retroactivamente, con base en la autorización legal dada por las reformas tributarias de los años 2012 (Ley 1607, art. 197) y 2016 (Ley 1819, art. 282) para aplicar normas tributarias posteriores permisivas o favorables, en cuanto tales leyes así lo dispusieron.

*En ese orden y comoquiera que la tesis jurídica del concepto acusado coincide con lo ya expuesto, en cuanto señaló que **en derecho tributario el principio de favorabilidad solo es predicable en materia sancionatoria** y que la modificación legal de alguno de los elementos constitutivos de un impuesto de periodo, en aras de los principios de legalidad e irretroactividad, solo es aplicable a partir del periodo fiscal siguiente a la fecha de su promulgación, que precisa la Sala es la regla general, se negarán las pretensiones de la demanda.*

No obstante lo anterior, en tratándose de situaciones jurídicas no consolidadas en impuestos de periodo, es dable la aplicación de normas tributarias benéficas para el contribuyente, en forma inmediata, si así lo establece el legislador.”

Decisión concordante con lo resuelto en sentencia del 27 de junio de 2019, en la cual la Sección Cuarta del Consejo de Estado²⁴, dijo:

“En resumidas cuentas, esta Sala juzga que, por las razones arriba expuestas con detalle, no existe el precedente jurisprudencial alegado en la acusación. Así las cosas, ni de la Constitución, ni de la ley, ni de la jurisprudencia vigente, surge el principio de favorabilidad como un mandato que imponga la forzosa aplicación inmediata de las normas que modifican de manera beneficiosa los elementos de los tributos de periodo.

(2018) Referencia: NULIDAD Radicación: 11001-03-27-000-2016-00015-00 (22392) Demandante: JUAN RAFAEL BRAVO ARTEAGA Demandado: DIAN.

²³ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA - CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) Referencia: NULIDAD Radicación: 11001-03-27-000-2016-00015-00 (22392) Demandante: JUAN RAFAEL BRAVO ARTEAGA Demandado: DIAN.

²⁴ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN CUARTA - Sentencia del 27 de junio de 2019. Radicación No. 11001-03-27-000-2016-00020-00(22421).

Por esa razón, no entraña ninguna ilegalidad el acto acusado pues, tanto en la tesis que afirma como en el análisis jurídico que realiza, deja en claro que en el ámbito tributario la «favorabilidad» no representa un precepto que habilite al destinatario de la norma a plantear la aplicación de la disposición novedosa antes de que inicie su vigencia, a partir de ejercicios interpretativos sobre el favor o desfavor que conlleva.

13- Atendiendo a ese dato jurídico, la Sala ya había declarado en una ocasión anterior la legalidad del concepto acusado (sentencia del 23 de noviembre de 2018, exp. 22392, CP: Stella Jeannette Carvajal Basto).”

Lo anterior permite concluir que, el principio de favorabilidad tributaria solo aplica en materia sancionatoria, pues en tratándose de situaciones jurídicas no consolidadas de impuestos de periodo, es dable la aplicación de normas tributarias benéficas para el contribuyente, en forma inmediata, solo si así lo establece el legislador. En sentido contrario, si el legislador no lo prevé, se aplica el principio general de irretroactividad de la ley en materia tributaria respecto de impuestos de periodo.

En tal sentido, no puede afirmarse que en virtud del principio de favorabilidad, es posible dar aplicación de normas benéficas para el contribuyente respecto de impuestos de periodo antes de que inicie su vigencia, pues tal como lo prevé la jurisprudencia, ello solo es viable en materia sancionatoria.

Por esta razón, no es dable aplicar el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019²⁵ para determinar el ingreso base de cotización (IBC) de los trabajadores independientes por cuenta propia, pues esta norma entró a regir en el año 2019, lo cual quiere decir que no se encontraba vigente para el año fiscalizado (2014), ni para la época en que se surtió el proceso administrativo adelantado por la UGPP en contra de la contribuyente.

Es por ello, que en el caso *in examine* la UGPP en uso de sus atribuciones legales, no podía entrar aplicar el principio de favorabilidad respecto de las normas que determinan el IBC, pues de conformidad con lo antedicho, este solo es aplicable en materia sancionatoria, tal como ocurrió en el caso sub judice, habida cuenta que la entidad al momento de imponer las respectivas **multas** en los actos acusados,

²⁵ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”,

SIGCMA

aplicó la norma más favorable al contribuyente en el régimen **sancionatorio**, por lo que esta Sala no encuentra razones para censurar los actos enjuiciados bajo esta causal de nulidad.

De conformidad con lo expuesto, el cargo encaminado a desvirtuar la presunción de legalidad que revisten los actos demandados, bajo la causal de infracción de las normas en que deberían fundarse, deviene en impróspero.

- INDEBIDA CONFORMACIÓN DEL IBC

La demandante manifiesta que con la expedición de los actos, la UGPP constituye un sistema de presunción de ingresos incorrecto mediante el cual únicamente tiene en cuenta que la señora Alba Patricia Sánchez Arango recibió la suma de mil ochocientos setenta y tres millones quinientos sesenta y tres mil pesos M/cte., (\$1.873.563.000), según declaración de renta del año 2014, sin siquiera valorar y aceptar todos los gastos y costos de la actividad económica declarados, pues la UGPP aumentó el IBC en todos los periodos al presumir los ingresos dividiendo en **12 meses** los ingresos brutos reportados en la declaración de renta, de la siguiente manera:

AÑO	MES	INGRESOS	IBC
2.014	ENERO	\$ 156.130.250	\$ 14.738.000
2.014	FEBRERO	\$ 156.130.250	\$ 15.400.000
2.014	MARZO	\$ 156.130.250	\$ 15.400.000
2.014	ABRIL	\$ 156.130.250	\$ 15.400.000
2.014	MAYO	\$ 156.130.250	\$ 15.400.000
2.014	JUNIO	\$ 156.130.250	\$ 15.400.000
2.014	JULIO	\$ 156.130.250	\$ 15.400.000
2.014	AGOSTO	\$ 156.130.250	\$ 15.400.000
2.014	SEPTIEMBRE	\$ 156.130.250	\$ 15.400.000
2.014	OCTUBRE	\$ 156.130.250	\$ 15.400.000
2.014	NOVIEMBRE	\$ 156.130.250	\$ 15.400.000
2.014	DICIEMBRE	\$ 156.130.250	\$ 15.400.000

SIGCMA

Resalta, que las utilidades reales no fueron percibidas como lo determina la UGPP, pues en todos los meses no existió la misma demanda en el comercio al por mayor en los productos alimenticios que comercializa la demandante en el Departamento de San Andrés, dada las épocas de temporada alta de visitas de turistas a la isla.

Con el fin de demostrar los ingresos y la diferencia entre el cálculo que realizó la demandada, la parte actora señala el valor real mensual de la facturación, de acuerdo a los registros encontrados en la contabilidad de la demandante, de la siguiente manera:

AÑO INGRESO	MES DEL INGRESO	VALOR INGRESO
2014	ENERO	\$ 151.912.000
2014	FEBRERO	\$ 128.604.480
2014	MARZO	\$ 123.627.120
2014	ABRIL	\$ 144.749.190
2014	MAYO	\$ 152.340.353
2014	JUNIO	\$ 163.407.840
2014	JULIO	\$ 162.647.340
2014	AGOSTO	\$ 170.996.660
2014	SEPTIEMBRE	\$ 166.283.360
2014	OCTUBRE	\$ 167.700.900
2014	NOVIEMBRE	\$ 157.755.088
2014	DICIEMBRE	\$ 184.299.150
TOTAL VENTAS		\$ 1.874.323.481

Frente a este punto, la UGPP sostuvo que, pese a que se requirió a la demandante para que relacionara los ingresos que devengó mensualmente, no lo hizo, advirtiendo que se tomaron los ingresos informados en la declaración de renta y fueron estos los que se dividieron en 12, lo cual no constituye una presunción de ingresos en los términos afirmados por la actora.

Al respecto, bastará reiterar que la base de cotización de los trabajadores independientes corresponde a los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

En el caso particular, encuentra la Sala que para determinar los ingresos efectivamente percibidos por la señora Alba Patricia Sánchez Arango, y calcular el

SIGCMA

Ingreso Base de Cotización (IBC) frente a los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, la UGPP tomó la información reportada por la actora en la declaración del impuesto sobre la renta del año 2014, en la cual la misma contribuyente declaró lo siguiente:

INGRESOS	RENLÓN	VALOR
Ingresos brutos operacionales	42	1.873.440.000
Intereses brutos no operacionales	43	
Intereses y rendimientos financieros	44	123.000
Total Ingresos brutos (42 + 43 + 44)	45	1.873.563.000

Cabe resaltar que al tenor de lo previsto en el artículo 746 del E.T.²⁶, los hechos consignados en las declaraciones tributarias se consideran ciertos, pues gozan de presunción de veracidad.

De lo anterior, se tiene que durante el periodo discutido la demandante percibió ingresos de **\$1.873.563.000**; monto que aun restándole las deducciones allí declaradas que fueron cuantificadas en **\$306.243.000**, supera el monto máximo de **25 SMLMV** sobre el cual debían efectuarse los aportes a los subsistemas de salud y pensión por los meses de enero a diciembre de 2014, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 100 de 1993, modificado por la Ley 797 de 2003.

Ello, comoquiera que para el año 2014, el tope máximo de 25 salarios previsto en la ley ascendió a la suma de \$15.400.000, por cuanto el SMLMV correspondía a \$616.000.

Teniendo en cuenta que, como el denunció rentístico es anualizado y los aportes al Sistema de la Protección Social son mensuales, la UGPP procedió a promediar de forma mensual los ingresos declarados por el contribuyente, teniendo como base el tope máximo de 25 SMLMV, arrojando como resultados los siguientes:

²⁶ “**Art. 746. Presunción de veracidad.** Se consideran ciertos los hechos consignados en las declaraciones tributarias, en las correcciones a las mismas o en las respuestas a requerimientos administrativos, siempre y cuando que sobre tales hechos, no se haya solicitado una comprobación especial, ni la ley la exija”.

Expediente:88-001-23-33-000-2019-00025-00
 Demandante: Alba Patricia Sánchez Arango
 Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP
 Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

	REPORTADOS	(B) ACEPTADOS	SALUD		PENSIONES					
			%	Aporte	%	Aporte	%	FSP		
Enero	156.130.250		15.400.000	12,50%	1.925.000	16,00%	2.464.000	2,00%	308.000	4.697.000
Febrero	156.130.250		15.400.000	12,50%	1.925.000	16,00%	2.464.000	2,00%	308.000	4.697.000
Marzo	156.130.250		15.400.000	12,50%	1.925.000	16,00%	2.464.000	2,00%	308.000	4.697.000
Abril	156.130.250		15.400.000	12,50%	1.925.000	16,00%	2.464.000	2,00%	308.000	4.697.000
Mayo	156.130.250		15.400.000	12,50%	1.925.000	16,00%	2.464.000	2,00%	308.000	4.697.000
Junio	156.130.250		15.400.000	12,50%	1.925.000	16,00%	2.464.000	2,00%	308.000	4.697.000
Julio	156.130.250		15.400.000	12,50%	1.925.000	16,00%	2.464.000	2,00%	308.000	4.697.000
Agosto	156.130.250		15.400.000	12,50%	1.925.000	16,00%	2.464.000	2,00%	308.000	4.697.000
Septiembre	156.130.250		15.400.000	12,50%	1.925.000	16,00%	2.464.000	2,00%	308.000	4.697.000
Octubre	156.130.250		15.400.000	12,50%	1.925.000	16,00%	2.464.000	2,00%	308.000	4.697.000
Noviembre	156.130.250		15.400.000	12,50%	1.925.000	16,00%	2.464.000	2,00%	308.000	4.697.000
Diciembre	156.130.250		15.400.000	12,50%	1.925.000	16,00%	2.464.000	2,00%	308.000	4.697.000
TOTALES	1.873.563.000		184.800.000		23.100.000		29.568.000		3.696.000	56.364.000

Si bien el cálculo de ingresos mensualizado por el que optó la UGPP no permite verificar con exactitud cuáles fueron los ingresos obtenidos por el demandante durante los meses de enero a diciembre de 2014, lo cierto es que esa presunción debía ser desvirtuada por la demandante, allegando dentro del proceso administrativo de fiscalización prueba **idónea** de las fechas en que los dineros ingresaron a su patrimonio.

Ahora, revisado el expediente administrativo que reposa en el plenario, se observa que con el recurso de reconsideración se allegaron documentos soportes contentivos de costos y gastos en que incurrió la demandante para que fueran tenidos en cuenta por la entidad al momento de desatar dicho recurso.

En efecto, la UGPP tuvo en cuenta algunas facturas que cumplían con los requisitos previstos en el artículo 771-2 E.T., el cual establece la procedencia de costos, deducciones e impuestos descontables y, señala que, para este fin, se requerirá de facturas con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los literales b), c), d), e) f) y g) del artículo 617 y 618 del E.T., aceptando como costos el valor de **\$296.592.307**.

SIGCMA

Sin embargo, rechazó las facturas restantes por considerar que no eran legibles, se duplicaban, o en efecto, no correspondían a la vigencia fiscalizada.

Con base en ello, la entidad en la resolución que resuelve el recurso de reconsideración recalculó el ingreso para los meses de enero a diciembre de 2014, tal como se detalla a continuación:

AÑO	MES	INGRESOS (Liquidación Oficial)	INGRESOS (Recurso de Reconsideración)	COSTOS ACEPTADOS	INGRESO DEPURADO (Ingresos - Costos)	IBC (Recurso de Reconsideración)
2014	ENERO	156.130.250	156.130.250	24.026.439	132.103.811	14.738.000
2014	FEBRERO	156.130.250	156.130.250	24.183.030	131.947.220	15.400.000
2014	MARZO	156.130.250	156.130.250	18.429.909	137.700.341	15.400.000
2014	ABRIL	156.130.250	156.130.250	24.528.083	131.602.167	15.400.000
2014	MAYO	156.130.250	156.130.250	18.710.553	137.419.697	15.400.000
2014	JUNIO	156.130.250	156.130.250	22.757.402	133.372.848	15.400.000
2014	JULIO	156.130.250	156.130.250	29.394.092	126.736.158	15.400.000
2014	AGOSTO	156.130.250	156.130.250	19.609.084	136.521.166	15.400.000
2014	SEPTIEMBRE	156.130.250	156.130.250	19.410.676	136.719.574	15.400.000
2014	OCTUBRE	156.130.250	156.130.250	22.943.566	133.186.684	15.400.000
2014	NOVIEMBRE	156.130.250	156.130.250	13.835.951	142.294.299	15.400.000
2014	DICIEMBRE	156.130.250	156.130.250	58.763.522	97.366.728	15.400.000
TOTALES		1.873.563.000	1.873.563.000	296.592.397	1.576.970.693	184.138.000

Como se dilucidó en el párrafo anterior, la UGPP aceptó nuevos costos de acuerdo a los soportes allegados por la demandante, de conformidad con los requisitos previstos en el artículo 771-2 del Estatuto Tributario, por lo que procedió a recalcular los ingresos para los meses de enero a diciembre de 2014, para así poder determinar el IBC real sobre el cual debía cotizar la señora Sánchez Arango.

Empero, comoquiera que aun cuando se descontó por concepto de costos la suma de **\$296.592.307**, frente a los ingresos de la demandante en esa vigencia fiscal, lo cierto es que, el valor de los ingresos depurados, igualmente excedía el tope de los 25 SMMLV, por lo que no varió el Ingreso Base de cotización – **IBC** determinado para su cotización, el cual se mantuvo en **\$15.400.400**.

Por contera, el cargo de nulidad relacionado con la determinación del IBC no tiene vocación de prosperidad.

- FALSA MOTIVACIÓN

La parte actora señala que la UGPP al momento de expedir los actos enjuiciados cometió serios errores, por cuanto no se realizó un análisis detallado de las circunstancias de modo y lugar que dieron origen a la renta, las características del tipo de independiente, ni se tuvieron en cuenta los soportes de los costos y gastos propios de la actividad económica desarrollada por la demandante, lo que, a su juicio, lo vicia de nulidad.

Respecto de la **falsa motivación**, la jurisprudencia ha señalado que es un vicio del acto administrativo que, de configurarse, es causal de nulidad absoluta del mismo, y ocurre cuando “no existe correspondencia entre la decisión que se adopta y los motivos que se aducen en el acto administrativo como fundamento de la misma, o cuando esos motivos no son reales o no existen, o están maquillados, circunstancias éstas en las cuales se presenta un vicio que invalida dicho acto.”²⁷

Al respecto se ha pronunciado el H. Consejo de Estado mediante radicación número 25000-23-25-000-1997-4005-01(1913-2000) del 27 de septiembre de 2001, exponiendo lo siguiente:

“(...) La falsa motivación que vicia de nulidad un acto, es la que entraña desviación de poder, la presentación de motivos falaces para dar apariencia de legalidad a un acto, no el simple error en que pueda incurrirse en la parte considerativa de éste. (...)”.

De igual manera, mediante radicación número 25000-23-27-000-2005-0027901(16772) del 16 de septiembre de 2010, el mismo Órgano jurisdiccional, expuso lo siguiente:

“(...) es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión sean contrarias a la realidad. La causa o motivo de los actos administrativos (elemento causal) se conforma de los fundamentos de hecho y de derecho que son los que determinan la decisión que la Administración adopta, así cuando existe falsa

²⁷ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, Referencia: 1001032700020100000100 del 13 de junio de 2012.

motivación, se entiende que la sustentación fáctica en que se apoya no corresponde a la realidad. (...)”.

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

Ante este argumento, debe señalarse que contrario a lo expuesto por la actora, en las resoluciones demandadas, la entidad acusada calificó a la actora como trabajadora independiente, en virtud de la actividad principal reportada en la declaración de renta del año 2014, la cual corresponde a: “*Comercio al por mayor de productos alimenticios - **CÓDIGO 4631***”, calificación que de conformidad con el material probatorio, se ajusta a la realidad y frente a lo cual la demandante no tuvo reparo alguno.

Frente a la calificación de la obligada, precisa la Sala, que el tratamiento contributivo es igual para cualquier trabajador independiente y/o rentista de capital, tal como quedó visto en líneas atrás.

En cuanto a lo alegado por la demandante, relativo a que no se tuvieron en cuenta los soportes de los costos y gastos propios de la actividad económica desarrollada por la demandante, la Sala indica que este punto ya fue abordado en el cargo anterior, en el cual se concluyó que, la UGPP efectuó un análisis de acuerdo a las pruebas arrimadas en dicho momento, pues luego de ser analizadas, la entidad encontró mérito para aceptar unos deducibles que favorecieron a la demandante; por lo que no es de recibo que se afirme que la entidad no tuvo en cuenta los soportes allegados por la contribuyente en esa oportunidad probatoria.

Ante estas circunstancias, advierte la Sala que no se configuran los elementos propios de la falsa motivación que haga prosperar esta causal, pues, se itera, no se observa que los actos enjuiciados en su contenido, específicamente en lo que respecta a los ítems acabados de analizar, hayan sido fundamentados bajo hechos que no correspondan a la realidad, o que en su defecto hayan sido tergiversados.

Por consiguiente, este cargo igualmente deviene en impróspero.

- TRANSFORMACIÓN DE LA CONDUCTA DE OMISIÓN A MORA EN EL PAGO DE APORTES A PENSIÓN Y SALUD

Frente a este aspecto, la actora señala que se encontraba afiliada y/o vinculada al subsistema de pensiones y salud como independiente desde antes del inicio de la vigencia fiscalizada, por lo que la conducta es de MORA y, en consecuencia, dentro del proceso de fiscalización debe desaparecer la sanción por la conducta de omisión, pues no se cumplían los presupuestos del artículo 1 del Decreto 3033 de 2013, mediante el cual se reglamentaron los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012.

Por tal razón, solicita se suprima la sanción por la conducta de omisión en los subsistemas de Seguridad Social en pensiones y salud, y en su lugar, se modifique la conducta a MORA respecto del año 2014 fiscalizado.

Ahora bien, en virtud de los principios de universalidad y solidaridad, los trabajadores independientes y/o rentistas de capital se obligan a aportar al sistema, dada su capacidad de pago, como lo manda el literal b) del artículo 156 de la Ley 100 de 1993²⁸.

La no afiliación y/o vinculación a los subsistemas de salud y pensión, conducirá a la comisión de la conducta por omisión que podrá ser fiscalizada por la UGPP, como entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social en los casos de omisión, inexactitud y mora.

Al respecto, el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, dispone:

²⁸ ARTÍCULO 156. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. <Artículo condicionalmente EXEQUIBLE> El Sistema General de Seguridad Social en Salud tendrá las siguientes características:

(...)

b) Todos los habitantes en Colombia deberán estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, previo el pago de la cotización reglamentaria o a través del subsidio que se financiará con recursos fiscales, de solidaridad y los ingresos propios de los entes territoriales; (...)"

“ARTÍCULO 178. COMPETENCIA PARA LA DETERMINACIÓN Y EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, **respecto de los omisos e inexactos**, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

PARÁGRAFO 1º. Las administradoras del Sistema de la Protección Social continuarán adelantando las acciones de cobro de la mora registrada de sus afiliados, para tal efecto las administradoras estarán obligadas a aplicar los estándares de procesos que fije la UGPP. La UGPP conserva la facultad de adelantar el cobro sobre aquellos casos que considere conveniente adelantarlos directamente y de forma preferente, sin que esto implique que las administradoras se eximan de las responsabilidades fijadas legalmente por la omisión en el cobro de los aportes.

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

De llegarse a incumplir dicho deber por el sujeto aportante, lo procedente será imponer la sanción por omisión en la afiliación y/o vinculación que dieron paso, a su vez, al no pago de los aportes al sistema, facultad que está atribuida a la UGPP en los términos previstos en el artículo 179 de la ley 1607 de 2012 que, para el efecto, prevé:

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

1. El aportante que omita la afiliación y/o vinculación y no pague los aportes al Sistema de la Protección Social en la fecha establecida para tal fin, deberá liquidar y pagar una sanción por cada mes o fracción de mes de retardo, de acuerdo al número de empleados, la cual aumentará si el pago se realiza con ocasión de la notificación del Requerimiento para Declarar o la Liquidación Oficial proferidos por la UGPP, conforme a los siguientes porcentajes del valor del aporte mensual a cargo:

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

De este modo, es claro que la UGPP es la entidad encargada de fiscalizar las conductas que contrarían la declaración y pago oportuno de los aportes al Sistema de la Protección Social, entre ellas, la conducta de omisión.

Esa disposición normativa fue reglamentada con el Decreto 3033 de 2013, mediante el cual se definió la **conducta de omisión** en los siguientes términos:

***“Artículo 1º. Definiciones.** Las expresiones contenidas en este decreto tendrán los siguientes alcances:
(...).*

***3. Omisión en la afiliación:** Es el incumplimiento de la obligación de afiliarse a alguno o algunos de los subsistemas que integran el Sistema de la Protección Social y como consecuencia de ello, no haber declarado ni pagado las respectivas contribuciones parafiscales, cuando surja la obligación conforme con las disposiciones legales vigentes.*

***4. Omisión en la vinculación:** Es el no reporte de la novedad de ingreso a una administradora del Sistema de la Protección Social cuando surja la obligación conforme con las disposiciones legales vigentes y como consecuencia de ello no se efectúa el pago de los aportes a su cargo a alguno o algunos de los subsistemas que integran el Sistema de la Protección Social”.*

De conformidad con esta disposición, cuando el sujeto incumple con el deber de afiliarse a los subsistemas que integran el Sistema de la Protección Social,

desconociendo con ello su obligación de declarar y pagar los aportes correspondientes, se estará en presencia de la conducta denominada omisión en la afiliación. Entre tanto, cuando habiéndose afiliado el aportante, este no cumple con el reporte de la novedad de ingreso a una administradora del sistema y por ese efecto omite efectuar el pago de las contribuciones a su cargo en alguno o todos los subsistemas, se sancionará la conducta de omisión en la vinculación.

Precisa la Sala que el cumplimiento de la afiliación a los subsistemas que integran el Sistema de la Protección Social, no solo atañe el acto mismo de afiliación, sino que se requiere el pago oportuno de los aportes al subsistema, motivo por el cual, si bien pudo la demandante haberse afiliado en la modalidad de cotizante, lo cierto es que ello no basta para dar por satisfecho el cumplimiento de la obligación de declarar y pagar los aportes que correspondan.

Según se verifica en el Registro Único de Afiliados a la Protección Social – RUAF²⁹, que fue allegado por la misma contribuyente en esta instancia judicial, la señora Alba Patricia Sánchez Arango activó su afiliación al Régimen Contributivo en Salud a partir del 3 de agosto de 2001 en calidad de cotizante, y respecto del subsistema de pensión, si bien consta una afiliación desde el 1 de octubre de 2004, empero, la misma para el periodo fiscalizado estaba inactiva.

Ello para indicar que, en relación con el subsistema de salud, la conducta por omisión atañe a la afiliación; entre tanto, para el subsistema de pensión, la conducta por omisión se refiere a la vinculación, como fue predicado por la UGPP en los actos demandados.

En este orden, huelga concluir que en el caso concreto la contribuyente incumplió con su deber de afiliación y vinculación a los subsistemas de salud y pensión, lo cual repercutió en el no pago de los aportes que le correspondía efectuar y, por ende, en la omisión de la conducta sancionable de que trata el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.

²⁹ Visible en el CD obrante en el cuaderno principal digitalizado.

Por consiguiente, no es dable modificar la conducta impuesta a la actora en el año fiscalizado, habida cuenta que tal y como quedó demostrado dentro del proceso administrativo y en esta instancia judicial, el actuar de la señora Alba Patricia Sánchez Arango se encuadra en la conducta de omisión, de conformidad con los presupuestos previstos en el artículo 1° del Decreto 3033 de 2013, mediante el cual se reglamentaron los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012.

Luego, el cargo de nulidad planteado no tiene vocación de prosperidad.

Ahora bien, luego de analizar cada uno de los cargos expuestos en el líbelo genitor, se observa que como pretensión subsidiaria la demandante solicita se coteje la información de forma correcta sobre los ingresos, costos y gastos de la actividad económica y se realice las respectivas correcciones en la liquidación de aportes, ajustando los valores del Ingreso Base de Cotización -IBC- al valor del ingreso realmente devengado mensualmente en el año 2014.

Para abordar el presente punto, es menester señalar que el artículo 771-2 E.T., establece la procedencia de costos, deducciones e impuestos descontables y, señala que, para este fin, se requerirá de facturas con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los literales b), c), d), e) f) y g) del artículo 617³⁰ y 618 del E.T.

Además, sobre la prueba de la contabilidad, la jurisprudencia³¹ ha señalado que:

³⁰ “ART. 617. **REQUISITOS DE LA FACTURA DE VENTA.** Para efectos tributarios, la expedición de la factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos;

- a) Estar denominada expresamente como factura de venta;
 - b) Apellidos y nombre o razón y número de identificación tributaria NIT del vendedor o de quien presta el servicio;
 - c) Apellidos y nombre o razón social del adquirente de los bienes o servicios, cuando éste exija la discriminación del impuesto pagado, por tratarse de un responsable con derecho al correspondiente descuento;
 - d) Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta;
 - e) Fecha de su expedición;
 - f) Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados;
 - g) Valor total de la operación;
 - h) El nombre o la razón social y el NIT del impresor de la factura, e
 - i) Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.
- (...)”

³¹ Consejo de estado, Sección Cuarta, sentencia de 15 de abril de 2010, proferida dentro del expediente No. 25000-23-27-000-2002-01276-02(16571), siendo demandante Laboratorios de Cosméticos Vogue S.A. (En restructuración) y demandado DIAN. Consejero Ponente Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

“La prueba contable que, como lo dispone el artículo 772 del E.T., constituye prueba a favor del contribuyente, siempre que los libros de contabilidad los lleve en debida forma.

Y, se llevan en debida forma cuando se cumplen los requisitos previstos en los artículos 773 y 774 del E.T. Toda vez que la contabilidad revela la esencia o realidad económica de los hechos económicos que ejecuta el contribuyente, la prueba contable se erige como una de las pruebas, por excelencia, en materia tributaria, al punto que la contabilidad prevalece sobre la declaración de renta cuando la declaración difiere de los asientos contables, pero así mismo, prevalecen los comprobantes externos sobre los asientos de contabilidad cuando las cifras registradas en esos asientos contables referentes a costos, deducciones, exenciones especiales y pasivos exceden del valor de los comprobantes y, por lo tanto, esos conceptos se entenderán comprobados hasta concurrencia del valor de los comprobantes (Artículos 775 y 776 del E.T.).

Lo anterior, indica entonces, que no basta una certificación contable para probar deducciones o costos, deben probarse con soportes contables, pero si éstos son deficientes o inexistentes, no pueden ser tenidos en cuenta, adicionalmente, si éstos cumplen con los requisitos de forma, pero son desvirtuados por otros medios probatorios, se destruye la presunción legal de veracidad que cobija los hechos consignados en las declaraciones tributarias, consagrada en el artículo 746 del E.T.

En efecto, el artículo 123 del Decreto 1649 de 1993, prevé:

“ARTICULO 123. SOPORTES. *Teniendo en cuenta los requisitos legales que sean aplicables según el tipo de acto de que se trate, los hechos económicos **deben documentarse mediante soportes**, de origen interno o externo, debidamente fechados y autorizados por quienes intervengan en ellos o los elaboren.*

Los soportes deben adherirse a los comprobantes de contabilidad respectivos o, dejando constancia en estos de tal circunstancia, conservarse archivados en orden cronológico y de tal manera que sea posible su verificación.

Los soportes pueden conservarse en el idioma en el cual se hayan otorgado, así como ser utilizados para registrar las operaciones en los libros auxiliares o de detalle.”

También, en la sentencia proferida el 13 de diciembre de 2017 en el proceso radicado con el número 25000-23-27-000-2009-00187-01(20858), con ponencia del Consejero Doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez, señaló que *“...que de*

conformidad con el artículo 774 del Estatuto Tributario, para que la contabilidad constituya prueba debe estar respaldada por comprobantes externos.”

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala se remitió a los soportes arrimados por la actora en la demanda y en la reforma de la demanda, evidenciando un CD contentivo de archivos de más de 400 folios³², dentro de los cuales, se encontraron recibos de energía eléctrica, facturas de compra y facturas de venta, pago de la seguridad social de empleados, deducibles de retención en la fuente, entre otros soportes, para ajustar los deducibles de la operación comercial de renta de la actora.

Sin embargo, advierte esta Colegiatura que luego de una acuciosa revisión de dichos soportes, se encontró que estos no cumplen con las exigencias legales citadas en precedencia, ni se observa que tengan relación de **causalidad** y sean **necesarias** y **proporcionadas** con la actividad de renta de la demandante, habida consideración que al revisar los recibos de energía allegados³³, se observa que la dirección allí referenciada (HEINE BIGHT N. 26-206) no corresponde a la dirección reportada en las facturas de venta que reposan en el plenario desde el folio 45 en adelante, en la cual se indica que la dirección de la contribuyente es “Avda. Colón 3 – 124 San Andrés”, lo cual no le brinda certeza a este juzgador sobre la dirección real donde practica su actividad comercial, por lo que no es posible tomarlas como costos generados en virtud de su actividad comercial de renta.

Por otro lado, se advierte que los soportes emitidos en la vigencia fiscal 2014, relativos al pago de la seguridad social de unos empleados de la demandante, corresponden a un establecimiento de comercio denominado “Almacén Patty” ubicado en la Av. Colón, desconociendo este juzgador si esta actividad guarda relación con la información declarada por la demandante como independiente, relativa a la comercialización de alimentos, aunado a que las vigencias no corresponden al periodo fiscalizado, pues nótese, que la planilla 8428480829 visible a folio 31 del cuaderno (06.costosygastos), se observa que el periodo cancelado es 2013-11 para pensión y 2013-12 para salud, por tanto, al no tener relación de causalidad, se rechazaran estos costos.

³² Visible en CD folio 131 del cuaderno digitalizado.

³³ Visibles a folios 18 – 28 del del cuaderno (06.costosygastos).

Expediente:88-001-23-33-000-2019-00025-00
Demandante: Alba Patricia Sánchez Arango
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social - UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

Aunado a ello, se evidenciaron facturas que no eran legibles, se duplicaban, o en efecto, no correspondían a la vigencia fiscalizada tal como se indicó en el párrafo anterior, por lo que no es posible tener certeza sobre los costos reales generados por cuenta de la actividad económica de la demandante.

Por consiguiente, ante la falta de certeza que brindan los soportes arrimados por la actora, esta Sala mantendrá incólumes los actos administrativos expedidos por la UGPP.

De conformidad con el análisis que antecede y al no haberse desvirtuado por parte de la contribuyente la legalidad de los actos administrativos demandados, la Sala denegará las pretensiones de la demanda.

- COSTAS

No hay lugar a condenas en costas.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

IV. FALLA

PRIMERO. DENIÉGUENSE las pretensiones de la demanda, conforme a lo expuesto en precedencia.

SEGUNDA: No hay lugar a condena en costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

Expediente:88-001-23-33-000-2019-00025-00
Demandante: Alba Patricia Sánchez Arango
Demandado: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones
Parafiscales de la Protección Social - UGPP
Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

SIGCMA

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

**JESÚS GUILLERMO GUERRERO
GONZALEZ**

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-
000-2019-00025-00)

Firmado Por:

JOSE MARIA MOW HERRERA

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 002 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS**

NOEMI CARREÑO CORPUS

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS**

JESUS GUILLERMO GUERRERO GONZALEZ

**MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 001 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez
jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario
2364/12

Código de verificación:

b6e6ff994e126df319ed7cfdd1a889101995549db9cbb7a3bb85e91ef9908894

Documento generado en 17/03/2021 05:12:22 PM