

Honorable Juez

Dra. ILIANA ARGELI CUADRADO

JUZGADO 06 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MONTERIA

MONTERIA - CORDOBA

REFERENCIA: PODER

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

DEMANDANTE: MARIO VELASCO ALVAREZ

DEMANDADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y DE PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

RADICACIÓN: 23001333300620200007600

CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRAS, identificada con la Cédula de Ciudadanía No. 30.740.347 de Pasto - Nariño, actuando en mi condición de **Subdirector General 040 - 24** de la Sudirección Jurídica de Parafiscales de la Dirección Jurídica de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP**, conforme a las resoluciones No. 379 del 31 de marzo de 2020, No. 688 del 04 de agosto de 2020, y acta de posesión No. 32 de fecha 04 de mayo de 2020, a través del presente escrito manifiesto que confiero poder especial amplio y suficiente a la Doctora **PAULA CAMILA GARZÓN MORERA**, mayor de edad, abogada en ejercicio, identificada como aparece al pie de su firma, con el fin de que en nombre de la **UGPP**, presente contestación al Medio de Control de la referencia, conteste solicitudes de medida cautelar, descorra los traslados de los recursos, asista a las audiencias, instancias y etapas procesales que haya lugar a surtir, así mismo para que se notifique, presente recursos y en general ejerza la representación y defensa de los intereses de la Unidad demandada, para lo cual solicito al H. Despacho, se le reconozca Personería Jurídica para actuar.

Mi apoderada queda facultada para que represente a la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**, en los términos y condiciones previstos en el artículo 77 del CGP.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 197 de la ley 1437 de 2011 y los artículos 2 y 5 del decreto 806 de 2020, se solicita al despacho notificar todas las actuaciones procesales al correo electrónico notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co y al correo del apoderado judicial de la entidad.

Cordialmente;

CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRAS

C. C. No. 30.740.347 de Pasto

T. P. No. 72.063 del Consejo Superior de la Judicatura

Correo Electrónico: ccaicedob@ugpp.gov.co

Acepto,

PAULA CAMILA GARZÓN MORERA

C.C. No.1.010.206.814 de Bogotá D.C

T.P. No. 247.507 del Consejo Superior de la Judicatura

Correo Electrónico: pgarzon@ugpp.gov.co

Celular: 3118741159

Recepción de correspondencia:

Avenida Carrera 68 No 13-37
(Bogotá, D.C.)

Línea Gratuita Nacional: 018000 423 423

Línea fija en Bogotá: (1) 4926090

Lunes a viernes de 8:00 am a 6:00 pm.

Centro de Atención al Ciudadano

Calle 19 No 68A – 18 (Bogotá)

Lunes a Viernes de 7:00 a.m. a 4:00 p.m.



**El emprendimiento
es de todos**

Minhacienda

REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN No. RQI-2017-01228
07/07/2017

Expediente: : 20171520058001303

El Subdirector de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP–, en uso de sus facultades legales, en especial las establecidas en el numeral 10 del artículo 21 del Decreto 575 de 2013, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012, el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 684 del Estatuto Tributario y demás normas concordantes, con el fin de determinar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales del Sistema de la Protección Social por parte de MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ identificado con C.C. 78674012, correspondiente a los periodos 01/2015 al 12/2015, al haber evidenciado en la información tributaria que reposa en la base de datos de La Unidad que para dichos periodos registró ingresos brutos superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, por lo que se presume que contaba con capacidad de pago que le imponía el deber de afiliarse, declarar y pagar aportes al Sistema, le solicita entregar la siguiente información:

INFORMACIÓN REQUERIDA

1. Copia del documento que acredite su calidad de pensionado por vejez, si se encuentra en dicha condición, y/o acreditar los requisitos que lo excluyan de realizar los aportes al subsistema de pensiones (resolución de reconocimiento de pensión, indemnización sustitutiva o devolución de saldos).
2. Copia del documento que acredite su condición de afiliado a un régimen de excepción (Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, Magisterio, Ecopetrol), si se encuentra en dicha condición.
3. Actividad económica y tarifa del riesgo laboral que le aplica para el Sistema de Riesgos Laborales, si desarrolló actividades mediante un contrato de prestación de servicios.
4. Certificado de residencia u otros documentos que acrediten su residencia en el extranjero, expedidos por el país de residencia, si se encontraba en dicha condición durante los periodos mencionados. Los documentos en idioma extranjero deben cumplir los requisitos del artículo 250 de la Ley 1564 de 2012.
5. Relación de los ingresos brutos y costos asociados a su actividad productora de renta, con las siguientes condiciones:
 - Certificada por contador público o revisor fiscal, en caso de estar obligado a tenerlo.
 - Acompañada de los soportes que acrediten los respectivos ingresos y costos. Las facturas y/o documentos equivalentes deben cumplir con los requisitos indicados en los artículos 617 del Estatuto Tributario y 3º del Decreto 522 de 2003.

- En medio magnético, en formato Excel, con la siguiente estructura:

Identificación del concepto: ingreso / costo	Concepto de ingreso / costo	Mes	Valor mensual	Descripción del ingreso o costo	Fuente del ingreso: nacional o extranjera
Indique: Ingreso o costo	Nombre del ingreso o costo a relacionar	Número del mes (1-12)	Valor mensual del ingreso percibido o costo incurrido	Describa brevemente el ingreso percibido o costo incurrido para desarrollar su actividad productora de renta.	Si se trata de ingreso, indique si este se obtuvo en Colombia (fuente nacional) o en otro país (fuente extranjera)

El aportante podrá enviar otros documentos o información adicional que estime pertinente para verificar el pago de aportes al Sistema de la Protección Social.

En caso de autorizar la notificación a una dirección procesal, se solicita indicar en la respuesta a este requerimiento una **única dirección**, bien sea electrónica o física.

TENGA EN CUENTA:

Para que se entienda como recibida la información en la Unidad, esta debe cumplir con las especificaciones definidas y señaladas en el presente requerimiento. Así mismo, previo a la radicación de su respuesta, revisar el contenido del medio magnético (CD, USB, micro USB, entre otros) para garantizar que la información remitida se encuentre debidamente registrada en este.

Se solicita abstenerse de enviar documentación empastada o argollada, así como archivos con claves y/o remitidos a través de servicios de alojamiento tales como One Drive, DropBox, entre otros.

Se advierte que, sin perjuicio de la responsabilidad que le asiste al aportante en la fidelidad, oportunidad y exactitud en la información que remita a esta Unidad, la inexactitud y/o falsedad que se advierta en las certificaciones emitidas por el contador público o el revisor fiscal, dará lugar a que, en cualquier tiempo, se oficie a las entidades pertinentes, a efecto de que se adelanten las investigaciones y se impongan las sanciones a que haya lugar, de ser el caso.

NOTIFICACIÓN Y TÉRMINOS

El presente requerimiento de información se notifica de conformidad con los artículos 563 y 565 del Estatuto Tributario.

El término para la entrega de la información es de un (1) mes, contado a partir de la notificación

del presente requerimiento.

ENTREGA DE LA INFORMACIÓN

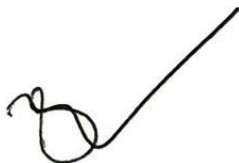
La respuesta debe estar firmada por Usted como trabajador independiente o por su apoderado debidamente constituido.

La Unidad cuenta con los siguientes canales para recibir la respuesta al Requerimiento de información:

- Sede electrónica: <https://sedeelectronica.ugpp.gov.co>, opción “Trámites parafiscales” (allí podrá registrarse para realizar sus solicitudes y radicaciones de manera virtual sin necesidad de desplazamientos)
- Página web: www.ugpp.gov.co, ícono “Escríbanos”.
- Bogotá: Avda. Carrera 68 No. 13-37 (para radicación a través de servicios de mensajería) y Calle 19 No. 68 A – 18 (si el aportante o apoderado radica personalmente).
- Medellín: Centro Comercial Punto Clave Calle 27 No. 46-70 Local 123
- Cali: Centro Comercial Chipichape Calle 38 Norte No. 6N-35 Local 8-224
- Barranquilla: Centro Empresarial Américas II Calle 77B N° 59-61 Local 06

Para mayor información puede comunicarse con la línea gratuita nacional: 018000423423, Línea Fija en Bogotá: (1) 4926090.

NOTIFÍQUESE



BENJAMÍN ESTRELLA AGUILAR

Subdirector de Determinación de Obligaciones
Dirección de Parafiscales

17 Totales

78

0

0

Tipo de Incum NIT		Razón Social	Año	Mes	Nombre EPS	Condición Esp
Omisión	78674012	MARIO JAVIEF	2015		1 ADMINISTRADORA SIN IDEN	
Omisión	78674012	MARIO JAVIEF	2015		2 ADMINISTRADORA SIN IDEN	
Omisión	78674012	MARIO JAVIEF	2015		3 ADMINISTRADORA SIN IDEN	
Omisión	78674012	MARIO JAVIEF	2015		4 ADMINISTRADORA SIN IDEN	
Omisión	78674012	MARIO JAVIEF	2015		5 ADMINISTRADORA SIN IDEN	
Omisión	78674012	MARIO JAVIEF	2015		6 ADMINISTRADORA SIN IDEN	
Omisión	78674012	MARIO JAVIEF	2015		7 ADMINISTRADORA SIN IDEN	
Omisión	78674012	MARIO JAVIEF	2015		8 ADMINISTRADORA SIN IDEN	
Omisión	78674012	MARIO JAVIEF	2015		9 ADMINISTRADORA SIN IDEN	
Omisión	78674012	MARIO JAVIEF	2015		10 ADMINISTRADORA SIN IDEN	
Omisión	78674012	MARIO JAVIEF	2015		11 ADMINISTRADORA SIN IDEN	
Omisión	78674012	MARIO JAVIEF	2015		12 ADMINISTRADORA SIN IDEN	

[illegible]

Liquidacion Of Requerimiento Liquidacion Oficial

Concepto	Ajuste	Ajuste	Aporte	Aporte	Objeciones o Aclaraciones	Rta Liq Oficial

No registra afi	1925000	1925000
-----------------	---------	---------

No registra afi	2013600	2013600
-----------------	---------	---------

No registra afi	2013600	2013600
-----------------	---------	---------

No registra afi	2013600	2013600
-----------------	---------	---------

No registra afi	2013600	2013600
-----------------	---------	---------

No registra afi	2013600	2013600
-----------------	---------	---------

No registra afi	2013600	2013600
-----------------	---------	---------

No registra afi	2013600	2013600
-----------------	---------	---------

No registra afi	2013600	2013600
-----------------	---------	---------

No registra afi	2013600	2013600
-----------------	---------	---------

No registra afi	2013600	2013600
-----------------	---------	---------

No registra afi	2013600	2013600
-----------------	---------	---------



Libertad y Orden



**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL
UGPP**

ACTA DE POSESIÓN No. 32

FECHA: 04 DE MAYO DE 2020

En la ciudad de Bogotá D.C., y atendiendo lo señalado en el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 que establece medidas especiales en el marco del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, se hizo presente, a través de la herramienta Google Hangouts Meet, ante el Director de Soporte y Desarrollo Organizacional, la doctora **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRÁS** identificada con la cédula de ciudadanía número 30.740.347, con el fin de tomar posesión del cargo de **Subdirector General 0040-24** de la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, ubicado en Subdirección Jurídica de Parafiscales de la Dirección Jurídica.

El carácter del nombramiento es ordinario, en virtud de lo dispuesto en la Resolución No. 379 del 31 de marzo de 2020.

La posesionada juró cumplir la Constitución y la Ley, prometiendo atender fiel y lealmente los deberes propios del cargo, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 122 de la Constitución Política, manifestando bajo la gravedad de juramento no incurrir en causal alguna de inhabilidad general o especial, de incompatibilidad o prohibición alguna establecida en la Ley 4ª de 1992 y demás disposiciones vigentes para el desempeño de empleos públicos.

Revisados los soportes de la hoja de vida se verificó que cumple con los requisitos y el perfil exigido para el desempeño del cargo, establecidos en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Unidad y cuenta con tarjeta profesional de **Abogada No. 72063**.

Se entrega copia de las funciones correspondientes.

FIRMA DEL POSESIONADO

FIRMA DE QUIEN DA POSESIÓN



Libertad y Orden

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP**

RESOLUCIÓN NÚMERO (**379**) DE **31 MAR 2020**

Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario y una ubicación

EL DIRECTOR GENERAL

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confiere el artículo 2.2.5.1.1 del Decreto 648 de 2017, modificatorio del Decreto 1083 de 2015 y el Numeral 14 del artículo 9° del Decreto 575 del 2013, y

CONSIDERANDO:

Que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, fue creada por el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, su estructura se encuentra determinada por los Decretos 575 de 2013 y 681 de 2017, y su planta de personal fue establecida mediante Decreto 5022 de 2009 y ampliada y modificada mediante los Decretos 576 de 2013 y 682 de 2017.

Que el Director General, en ejercicio de las facultades que le confieren los numerales 11 y 14 del artículo 9° del Decreto 575 de 2013, el artículo 2° del Decreto 5022 de 2009, el artículo 3° del Decreto 576 de 2013 y el artículo 3° del Decreto 682 de 2017, mediante la Resolución No. 341 del 13 de marzo de 2020 actualizó la distribución de los cargos de la planta de personal de la UGPP.

Que en la planta de personal de la UGPP, se encuentra el cargo de Subdirector General 040 – 24 de la **Subdirección Jurídica de Parafiscales**, de libre nombramiento y remoción, el cual está provisto de manera transitoria mediante encargo, requiriéndose su provisión definitiva por necesidad del servicio.

Que la doctora **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRÁS**, identificada con la cédula de ciudadanía No. **30.740.347**, cumple con los requisitos y el perfil requerido exigidos en el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, para ser nombrada en el mencionado cargo.

Que para cubrir los gastos que se generen con el presente nombramiento se expidió el Certificado de Disponibilidad Presupuestal número 120 del 3 de enero de 2020.

Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1°. Nombrar con carácter ordinario, a la doctora **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRÁS**, identificada con la cédula de ciudadanía No. **30.740.347**, en el cargo de **Subdirector General 040 – 24**, de libre nombramiento y remoción en la planta de personal de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, ubicado actualmente en de la **Subdirección Jurídica de Parafiscales** de la Dirección Jurídica.

Artículo 2°. Ubicar a la doctora **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRÁS**, en la **Subdirección Jurídica de Parafiscales** de la Dirección Jurídica, para desempeñar el cargo de **Subdirector General 040 – 24**, conforme lo establecido en el manual de funciones y competencias definido para el empleo.

Artículo 3°. Comunicar el contenido de la presente resolución a la doctora **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRÁS**, informándole que cuenta con diez (10) días hábiles para manifestar por escrito la aceptación del cargo y diez (10) días, posteriores a la aceptación, para tomar posesión del mismo, conforme a lo dispuesto en los artículos 2.2.5.1.6. y 2.2.5.1.7 del Decreto 648 de 2017, modificatorio del Decreto 1083 de 2015.

"Por la cual se efectúa un nombramiento ordinario y una ubicación"

Artículo 4°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su comunicación y surte efectos fiscales a partir de la posesión.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los

31 MAR 2020


FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Director General

Aprobó: Luis Gabriel Fernández Franco / Josefina Acevedo Ríos.

Revisó: Leonardo Ortiz Mendieta.

Proyectó: Francisco Brito Sánchez.



**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y
CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL - UGPP**

RESOLUCIÓN No. 688

(688 DEL 04 AGOSTO 2020)

“Por la cual se hacen unas delegaciones”

**EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION
PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES PARA LA PROTECCION SOCIAL –
UGPP**

En uso de sus facultades legales, en especial el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 y los
numerales 11 y 16 del artículo 9 del Decreto 575 de 2013, y

C O N S I D E R A N D O:

Que la Ley 489 de 1998 en su artículo 9º, facultó a las autoridades administrativas a expedir actos de delegación para transferir el ejercicio de funciones a quienes tengan a cargo otras afines o complementarias, bajo un esquema de condiciones de obligatoria observancia.

Que el artículo 12 de la misma norma definió el alcance de la responsabilidad de la autoridad delegante y de la delegataria, en relación con los actos por ellas expedidos en virtud de la delegación.

Que el Decreto 575 de 2013 definió la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales para la Protección Social – UGPP- y determinó las funciones de las dependencias, atribuyendo en su artículo 9º a la Dirección General su administración y representación legal, así como la constitución de mandatarios y apoderados que la representen en los asuntos judiciales y demás aspectos de carácter litigioso en los que esté involucrada.

Que el artículo 10 del Decreto 575 de 2013, modificado por el artículo 4 del Decreto 681 de 2017, determinó que corresponde a la Dirección Jurídica *dirigir y ejercer en forma preferente la representación judicial y extrajudicial de la Unidad en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o en los que deba promover o intervenir.*

Que el artículo 5º del Decreto 681 de 2017, asignó a la Subdirección de Defensa Judicial Pensional de La Unidad, la función de representar judicial y extrajudicialmente a la Unidad en los procesos y actuaciones que se instauren en su contra o que este deba promover en materia pensional, salvo aquellos que en virtud de la competencia prevalente sean asumidos por la Dirección de Defensa Jurídica, mediante poder o delegación recibidos del Director General.

Que el artículo 12 del Decreto 575 de 2013, modificado por el artículo 7º del Decreto 681 de 2017, atribuyó a la Subdirección Jurídica de Parafiscales la función de representar judicial o

“Por la cual se hacen unas delegaciones”

extrajudicial a La Unidad en los procesos y actuaciones que versen sobre la determinación y cobro de contribuciones parafiscales, salvo cuando los haya asumido la Dirección Jurídica por poder o delegación conferidos por la Dirección General.

Que de acuerdo con la dinámica actual de la gestión litigiosa de La Unidad y demás asuntos administrativos requeridos para el cabal cumplimiento de sus funciones, resulta necesario efectuar unas delegaciones en relación con la representación legal, judicial y extrajudicial de La Unidad.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo Primero.- Delegar en el/la directora/a Jurídico/a, en el/la subdirector/a de defensa judicial pensional y en el/la subdirector/a jurídico/a de parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales para la Protección Social – UGPP, la representación judicial y extrajudicial de la entidad, en todos los procesos, diligencias y actuaciones en los que sea parte la UGPP, en el marco de sus competencias.

Artículo Segundo.- Para el desempeño idóneo de la delegación contenida en el artículo precedente, los delegatarios podrán intervenir directamente en defensa de los intereses de la UGPP, constituir mandatarios o apoderados para intervenir en las actuaciones objeto de la delegación y notificarse directamente o a través de apoderado de todos los actos judiciales o extrajudiciales expedidos por las autoridades de cualquier orden.

Artículo Tercero. – Delegar en el/la Subdirector/a de Defensa Judicial Pensional, la representación legal de la UGPP para comparecer a las audiencias de conciliación judiciales y para adelantar todas aquellas diligencias ante los Despachos Judiciales o autoridades administrativas en las que se requiera la presencia expresa del Director General de La Unidad, en su condición de representante legal.

Parágrafo 1. Las actuaciones que se ejecuten en virtud de esta delegación y en especial, la facultad de conciliar, deberán observar estrictamente las instrucciones, parámetros y decisiones impartidos por el Comité de Conciliación de La Unidad.

Parágrafo 2. La delegación para el ejercicio de la representación legal contenida en el presente artículo, faculta al delegatario para conferir poderes especiales para el cabal ejercicio de dicha representación.

Artículo Cuarto. - La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los 04 AGOSTO 2020


FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Director General

Al contestar cite este número:

Radicado: 201715002148271



Bogotá, D.C, 17 de julio de 2017

Señor(a)

Representante legal o Apoderado
MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ
IDENTIFICACION 78674012
EXPEDIENTE 20171520058001303
DIRECCIÓN NOTIFICACIÓN CL 17 10 53
CHINU , CORDOBA

Asunto: Notificación por correo

Respetado(a) Señor(a):

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional, adjunto al presente se remite copia de Requerimiento de información No. RQI-2017-01228 del 07/07/2017, acompañado del anexo detallado en medio magnético (*).

Cualquier inquietud relacionada con el proceso de notificación puede informarla a través de nuestros canales de atención al ciudadano; le recomendamos utilizar la sede electrónica, ubicada en el siguiente link: <https://sedeelectronica.ugpp.gov.co>, ingresando a la opción "Trámites parafiscales", también puede acceder desde nuestra página web.

(*) El anexo aplica únicamente para los actos administrativos que así lo indiquen.

Cordial saludo,



SAÚL HERNANDO SUANCHA TALERO
Director de Servicios Integrados de Atención
Unidad de Pensiones y Parafiscales -UGPP

Anexo: Requerimiento de información y un (1) CD. (*)

Al contestar cite este número:

Radicado: 201815005171281



Bogotá, D.C, 21 de junio de 2018

Señor(a)

LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA

Representante legal o Apoderado

MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ

IDENTIFICACION 78674012

EXPEDIENTE 20171520058001303

DIRECCIÓN NOTIFICACIÓN CALLE 17 No. 10-53

CHINU , CORDOBA

Asunto: Notificación por correo

Respetado(a) Señor(a):

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional, adjunto al presente se remite copia de Liquidación oficial No. RDO-2018-02032 del 20/06/2018, acompañado del anexo detallado en medio magnético (*).

Cualquier inquietud relacionada con el proceso de notificación puede informarla a través de nuestros canales de atención al ciudadano; le recomendamos utilizar la sede electrónica, ubicada en el siguiente link: <https://sedeelectronica.ugpp.gov.co>, ingresando a la opción “Trámites parafiscales”, también puede acceder desde nuestra página web.

(*) El anexo aplica únicamente para los actos administrativos que así lo indiquen.

Cordial saludo,



LUZ DARY MENDOZA RODRIGUEZ

Director de Servicios Integrados de Atención (E)
Unidad de Pensiones y Parafiscales –UGPP

Anexo: Liquidación oficial y un (1) CD. (*)

RESOLUCIÓN No. RDO-2018-02032
20/06/2018

“Por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en la afiliación en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral – SSSI- y se sanciona por no declarar por conducta de omisión”

DATOS DEL APORTANTE	
C. C. 78.674.012	Nombre: MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ
Expediente: 20171520058001303	

El Subdirector de Determinación de Obligaciones de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, en uso de las facultades conferidas¹, profiere la presente **Liquidación oficial** con base en los siguientes:

I. ANTECEDENTES			
Requerimiento para declarar y/o corregir	Número	RCD-2017-02959	
	Fecha de expedición	30/10/2017	
	Fecha de notificación	12/11/2017	
	Forma de notificación	CORREO	
	Guía o certificado de acuse de recibo de notificación	RN854490644CO	
Respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir	Número de radicado	201850050590892	
	Fecha de radicado	01/03/2017	
	Nombre de quien responde	LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA	
	Identificación de quien responde	C.E. 451.890	
	Calidad en la que actúa	APODERADA	
Valores propuestos en el requerimiento para declarar y/o corregir	Periodos	Enero a Diciembre de 2015	
	Subsistemas	Salud y Pensión	
	Valores propuestos por aportes	Conducta	Valor
		Omisión	\$ 58.742.200
		Subtotal	\$ 58.742.200
	Valores propuestos por sanciones	Omisión	\$100.377.816
		Subtotal	\$100.377.816
		Total valores propuestos	\$159.120.016

II. MARCO LEGAL

2.1 Hecho generador

- Ley 100 de 1993, artículos 3º y 204.

¹ Artículos 156 de la Ley 1151 de 2007, 1º literal b) del Decreto Ley 169 de 2008, 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012, 21 numeral 10º del Decreto 575 de 2013, 50 de la Ley 1739 de 2014 y en lo no previsto en estas disposiciones, en las normas contempladas en el Libro V, Títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario.



- Decreto 806 de 1998, artículo 26².
- Ley 797 de 2003, artículo 2° que modifica parcialmente el artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

2.2 Sujeto activo

- Ley 100 de 1993, artículos 52 y 90.
- Ley 100 de 1993, artículo 177.

2.3 Sujeto pasivo

- Decreto 1406 de 1999, literal c) del artículo 16; compilado en el Decreto 780 de 2016, artículo 2.2.1.1.1.3
- Ley 100 de 1993, numeral 1° del literal A) del artículo 157.
- Ley 797 de 2003, artículos 3° y 4° que modifican parcialmente los artículos 15 y 17 de la Ley 100 de 1993.

2.4 Base gravable

- Ley 100 de 1993, parágrafo 2° del artículo 204.
- Ley 797 de 2003, artículos 5° y 6° que modificaron los artículos 18 y 19 de la Ley 100 de 1993.
- Decreto 510 de 2003, artículos 1° y 3° compilado en el Decreto 1833 de 2016, artículos 2.2.2.1.5. y 2.2.3.1.7. respectivamente.
- Ley 1753 de 2015, artículo 135.

2.5 Tarifas

- Ley 100 de 1993, artículo 20, modificado por el artículo 7° de la Ley 797 de 2013, en concordancia con el artículo 1° del Decreto 4982 de 2007.
- Ley 1122 de 2007, artículo 10°.
- Decreto 510 de 2003, artículo 5°; compilado en el Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.3.1.9.
- Ley 100 de 1993, artículo 204, modificado por el artículo 10° de la Ley 1122 de 2007.

2.6 Procedimiento para la expedición de la liquidación oficial

- Ley 1151 de 2007, artículo 156.
- Decreto Ley 169 de 2008, artículo 1°, literal b).
- Ley 1607 de 2012, artículos 178, 179 y 180.
- Decreto 575 de 2013, artículo 21, numeral 10°.
- Decreto 3033 de 2013, artículos 1° y 8°, compilados por el Decreto 1068 de 2015, en los artículos 2.12.1.1 y 2.12.1.8, respectivamente.
- Ley 1739 de 2014, artículo 50, que modificó el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.
- Ley 1819 de 2016, artículo 314, que modificó el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.
- Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI.

² Derogado por el artículo 89 del Decreto 2353 de 2015; Decreto actualmente compilado en el Decreto 780 de 2016, artículo 2.1.4.1. Afiliados al régimen contributivo.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

3.1 Trabajadores independientes

La Ley clasifica como trabajadores independientes a aquellos que no se encuentren vinculados laboralmente a un empleador mediante contrato de trabajo o a través de una relación legal y reglamentaria; también se consideran trabajadores independientes aquellos que, teniendo un vínculo laboral o legal y reglamentario, además de su salario perciban ingresos como trabajadores independientes³.

Así las cosas, los trabajadores independientes que cuenten con capacidad de pago, es decir, que perciban ingresos, son aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral y, por ello, deberán autoliquidar y pagar el valor de sus respectivos aportes en lo relacionado con dichos ingresos.

Se presumen con capacidad de pago las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio, y quienes tengan certificado de ingresos y retenciones⁴.

3.2 Sistema de Seguridad Social Integral

La seguridad social es un derecho irrenunciable de todos los habitantes del Estado que se rige por los principios fundamentales de *eficiencia*, la *universalidad* y *solidaridad*⁵.

El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo⁶.

El Sistema de Seguridad Social Integral está conformado por los siguientes subsistemas⁷:

- i. Seguridad Social en Salud
- ii. Seguridad Social en Pensiones
- iii. Seguridad Social en Riesgos Laborales

3.2.1 Subsistema de salud

Deberán afiliarse al régimen contributivo en salud, en calidad de cotizantes⁸, las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados, **quienes tengan capacidad de pago, entre ellos, los trabajadores independientes, los**

³ Decreto 1406, literal c) del artículo 16; compilado en el Decreto 780 de 2016, artículo 2.2.1.1.1.3.

⁴ Ley 1438 de 2011, artículo 33.

⁵ Constitución Política de Colombia, Artículo 48.

⁶ Ley 789 de 2002, artículo 1°

⁷ Ley 100 de 1993, artículo 8°.

⁸ Decreto 806 de 1998, artículo 26; derogado por el artículo 89 del Decreto 2353 de 2015; Decreto actualmente compilado en el Decreto 780 de 2016, artículo 2.1.4.1. Afiliados al régimen contributivo.



rentistas, los propietarios de las empresas, y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador. La vinculación de los rentistas de capital, los trabajadores independientes y demás personas que tengan la obligación directa frente a la entidad administradora de salud de cumplir con el pago de los aportes⁹, se materializa a través del pago de una cotización, cuya tarifa corresponde al 12.5% del valor de los ingresos efectivamente percibidos¹⁰.

3.2.2 Subsistema de pensiones

La afiliación al Sistema General de Pensiones es obligatoria, entre otros, para los trabajadores independientes, 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 adopten¹¹.

La afiliación a este subsistema implica el pago de aportes, los cuales corresponden al 16% de los ingresos efectivamente percibidos, base que no podrá ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), ni superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Además, aquellos afiliados con ingresos mensuales iguales o superiores a 4 SMLMV tienen a su cargo un aporte adicional sobre el ingreso base de cotización, destinado a la Subcuenta de Solidaridad Pensional, y cuando el ingreso sea igual o superior a 16 SMLMV, tendrá un aporte adicional con destino a la Subcuenta de Subsistencia, de acuerdo con las tarifas señaladas en la Ley¹².

La base de cotización para este subsistema debe ser igual a la base de cotización para el subsistema de salud, de conformidad con lo señalado en el artículo 3° del Decreto 510 de 2003¹³.

IV. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

4.1 De la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir.

La Apoderado del OBLIGADO respondió el requerimiento para declarar y/o corregir el día 01/03/2017, es decir, por fuera del término legal, por cuanto fue notificado por correo físico el 12/11/2017 y debía responderlo hasta el 12/02/2018; en consecuencia, en esta liquidación oficial no se tendrán en cuenta sus objeciones ni los documentos aportados.

No obstante, la apoderada indicó en su respuesta una dirección para que le sean notificados los actos de esta Subdirección y adjuntó poder otorgado a la Doctora **LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA** indentificada con C.E N° 451.890 y TP N° 245.488 del C.S.J., para que lo represente en la presente actuación, información que sí será tomada en cuenta en el proceso

⁹ Decreto 1406 de 1999, artículo 1°.

¹⁰ Ley 100 de 1993, artículo 204, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007.

¹¹ Ley 797 de 2003, artículo 3°.

¹² Decreto 510 de 2003, artículo 3° y 5°; compilados en el Decreto 1833 de 2016, artículos 2.2.3.1.7. y 2.2.3.1.9. respectivamente.

¹³ Compilado en el Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.3.1.7.

4.2 De los valores propuestos por concepto de aportes en el requerimiento para declarar y/o corregir

Para determinar la obligación a cargo del aportante por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, a continuación se explican las razones en que se fundamenta la determinación de las obligaciones por pagar:

4.2.1 Determinación del Ingreso Base de Cotización - IBC.

El IBC sobre el cual los trabajadores independientes deben liquidar sus aportes a la seguridad social se determina sobre los ingresos efectivamente percibidos¹⁴, de los cuales podrá deducir los costos y/o gastos en que incurra para desarrollar su actividad¹⁵, siempre que tengan relación de causalidad con la actividad generadora de renta y que sean necesarias y proporcionadas para la ejecución de la misma¹⁶.

En el presente caso, el aportante tuvo los siguientes ingresos durante la vigencia fiscalizada, según su declaración del impuesto sobre la renta y complementarios:

INGRESOS	RENLÓN	VALOR
Honorarios, comisiones y servicios	35	\$1.999.018.000
Intereses y rendimientos financieros	36	\$0
Dividendos y participaciones	37	\$0
Otros (ventas, arrendamientos, etc.)	38	\$0
Ingresos en el exterior	39	\$0
Ingresos por ganancia ocasional en el país	67	\$0
Ingresos por ganancia ocasional en el exterior	68	\$0
Total Ingresos brutos		\$1.999.018.000

Dado que el aportante no entregó soportes de los costos y/o gastos que pudieran ser deducidos, el IBC sobre el cual se aplicó la tarifa de cotización para cada subsistema corresponde al ingreso bruto mensualizado, para los periodos de enero a junio de 2015, y al cuarenta por ciento (40%) del ingreso bruto mensualizado¹⁷, para los periodos de julio a diciembre de 2015.

4.2.2 Ajustes propuestos por OMISIÓN¹⁸ al Sistema de Seguridad Social Integral.

¹⁴ Ley 100 de 1993, artículo 19, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003. Base de cotización de los trabajadores independientes. Los afiliados al sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos. (...) En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

¹⁵ Parágrafo del artículo 1° del Decreto 510 de 2003; compilado por el Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.2.1.5

¹⁶ Artículo 107 del Estatuto Tributario.

¹⁷ Artículo 135 de la Ley 1753 de 2015

¹⁸ El Decreto 3033 de 2013, compilado en el artículo 2.12.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, definió la omisión como el incumplimiento de la obligación de afiliarse a alguno o algunos de los subsistemas del Sistema de Seguridad



- **No cumplió con la obligación de afiliarse y/o vincularse al Sistema General de Pensiones y al régimen contributivo del Sistema General de Salud, en calidad de independiente, durante los periodos de enero a diciembre de 2015, y en consecuencia no pagó los aportes correspondientes.**

En el requerimiento para declarar y/o corregir se evidenció que el aportante no registra afiliación en calidad de cotizante a los subsistemas de salud y pensión. Asimismo, al verificar la base de datos de las planillas de autoliquidación de aportes PILA, no se encontraron pagos de aportes a dichos subsistemas.

Al respecto, EL APORTANTE no se pronunció ni presentó pruebas, frente al requerimiento para declarar y/o corregir, que permitan identificar que no existe obligación de afiliación en comento o que el Ingreso Base de Cotización -IBC- es inferior a la propuesta en dicho acto.

Ahora bien es preciso reiterar que, al margen del artículo 157 de la Ley 100 de 1993¹⁹, son participantes del sistema general de seguridad social en salud, como afiliados al régimen contributivo, entre otros, los trabajadores independientes con capacidad de pago, y el artículo 26 del Decreto 806 de 1998 señala que son cotizantes en ese mismo régimen: **Los trabajadores independientes, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país**, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador.

En este mismo aspecto, el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, prevé que se presumen con capacidad de pago y consecuentemente obligados a afiliarse al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud, a las personas naturales declarantes de impuesto de la renta y complementarios. Sistema de Seguridad Social Integral.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el Subsistema de Pensiones, el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003, establece como obligados a afiliarse a este subsistema, todas las personas de diversos sectores económicos, incluidas las personas naturales que presten directamente servicios bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, así como a los trabajadores independientes.

Por otra parte, EL OBLIGADO, no se encuentra excluido de sus obligaciones frente al Régimen de Seguridad Social Integral, en la medida en que no se acreditaron los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez previstos en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003.

Además, para el año 2015, tenía 46 años de edad, por lo que no se encuentra excluido de sus obligaciones frente al régimen de pensión, toda vez que el Decreto 758 de 1990 contempla como no obligados al Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte, a los trabajadores

Social Integral [Omisión en la afiliación] o de reportar la novedad de ingreso a una administradora [Omisión en la vinculación] y en consecuencia de ello, no realizar el pago de aportes.

¹⁹ "Ley 100 de 1993, Artículo 157. Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud. (...) 1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley. (...)"



independientes con 50 años de edad o más, si se es mujer, o 55 años de edad o más, si se es varón, pero que se afilien por primera vez, así es que no se presentan las dos situaciones que establece la norma para considerarlo exonerado de su obligación frente al sistema.

En este orden de ideas, se confirma que EL OBLIGADO no cumplió con la obligación de afiliarse al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y pensión y pago de aportes, durante el periodo fiscalizado.

Siendo así y teniendo presente que, EL OBLIGADO, según se desprende de declaración de renta y complementarios, durante el periodo objeto de fiscalización percibió ingresos, en el marco de regulación en cita se presume con capacidad económica de pago y por tanto titular de la obligación de afiliación y pago de aportes con destino al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y Pensión.

En cuanto a la base de liquidación de aportes, es adecuado precisar:

De acuerdo con los ingresos percibidos por EL OBLIGADO y del análisis de los costos y/o gastos, para efectos de la deducción de los mismos, se determina el Ingreso Base de Cotización -IBC- de los periodos objeto de determinación oficial (anteriores a julio de 2015), teniendo en cuenta la totalidad del ingreso bruto mensualizado, a los que se aplican las tarifas de Ley para establecer los aportes por pagar²⁰.

Teniendo en cuenta que el ingreso base de cotización sobre el cual se realizan los aportes a la seguridad social está sometido a un límite legal y este no puede ser superior a los 25 SMLMV, el IBC sobre el cual EL OBLIGADO debe cotizar a los subsistemas de salud y pensiones para el periodo enero de 2015 corresponde a **QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M/CTE. (\$15.400.000)**, y para los demás periodos objeto de fiscalización corresponde a **DIECISEIS MILLONES CIENTO OCHO MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$16.108.750)**.

Así también, no puede perderse de vista que, dentro del proceso de fiscalización EL OBLIGADO no aportó relación y prueba de costos y gastos en los que incurrió durante dichas vigencias, a efectos de practicar alguna deducción, a la luz de lo establecido en el parágrafo del artículo primero del Decreto 510 de 2003²¹. Razón por la cual no se deduce cifra alguna de los ingresos determinados, y se establece el Ingreso Base de Cotización -IBC- que mensualmente debió declarar EL OBLIGADO y en la medida en que también existe omisión, le corresponde a esta Subdirección determinarlo a través de la presente Liquidación Oficial.

En lo relativo al monto de los aportes que se deben efectuar al Sistema de Seguridad Social Integral, para ello se tendrá en cuenta que el aporte al Régimen Contributivo de Salud será del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, mientras que el aporte al Régimen General de Pensiones es del 16%. De acuerdo con el monto de los ingresos el trabajador independiente deberá aportar un porcentaje adicional en favor del Fondo de Solidaridad Pensional en los términos contemplados en el artículo 27 de la Ley 100 de 1993.

²⁰ El valor los aportes se aproxima de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 1406 de 1999, compilado en el Decreto 780 de 2016 Artículo 3.2.1.5.

²¹ Artículos 1° y 3° compilados en el Decreto 1833 de 2016, artículos 2.2.2.1.5. y 2.2.3.1.7. respectivamente



Aunado a lo anterior, según consulta realizada registros de Planilla Integrada de Liquidación de Aportes –PILA-, administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para la fecha de emisión del presente acto oficial, no existe registros de pago de aportes para los periodos objeto de fiscalización, relacionados con el OBLIGADO.

En conclusión, de los valores propuestos en el requerimiento para declarar y/o corregir para esta conducta, persisten ajustes por valor de **CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$58.742.200).**

Se le reitera al aportante que debe afiliarse a los subsistemas de salud y pensión, de lo contrario, esta Subdirección lo afiliará transitoriamente²² una vez ejecutoriada la presente liquidación oficial.

4.3 De las sanciones impuestas

Teniendo en cuenta que el requerimiento para declarar y/o corregir fue proferido con fundamento en la Ley 1607 de 2012, norma vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos sancionables, y la presente liquidación oficial se profiere en vigencia de la Ley 1819 de 2016, la cual modificó las bases y las tarifas de las sanciones por las conductas de omisión e inexactitud, las sanciones se determinarán según el cálculo que resulte más favorable para el aportante²³.

4.3.1 Sanción por omisión

En el requerimiento para declarar y/o corregir se propuso una sanción por omisión al encontrar que el aportante no se afilió y/o vinculó a los subsistemas de salud y pensión en los periodos de enero a diciembre del año 2015.

Por lo anterior, La Unidad debe imponer sanción por esta conducta, atendiendo los parámetros de determinación de la misma y el momento en el cual se liquida²⁴, así:

Sanción por omisión Artículo 179 Ley 1607 de 2012			Sanción por no declarar, por la conducta de omisión Artículo 314 Ley 1819 de 2016			
Valor omisión	% sanción (por cada mes o fracción de retardo)	Sanción calculada	Valor omisión	% sanción (por cada mes o fracción de retardo)	Sanción calculada	Límite (200% valor omisión)
58.742.200	12%	250.099.080	58.742.200	10%	208.415.900	117.484.400

Teniendo en cuenta que la sanción más favorable para el aportante es la calculada según el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, en la presente liquidación oficial se impondrá sanción por omisión por

²² Artículo 1° del Decreto 169 de 2008, numeral 15.

²³ Parágrafo transitorio del numeral 1° del artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el numeral 1° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.

²⁴ Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, numeral 1.



no declarar la conducta de omisión por valor de **CIENTO DIECISIETE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$117.484.400).**

Por lo anterior,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Proferir Liquidación Oficial a **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ** con C.C. **78.674.012**, por omisión en la afiliación en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral – SSSI- en los periodos de enero a diciembre de 2015, por la suma de **CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$58.742.200)**, como se resume a continuación:

RESUMEN LIQUIDACIÓN OFICIAL RDO-2018-02032

Grupo	Subsistema	2015	Total general
OMISOS	1.SALUD	24.074.600	24.074.600
	2.PENSION	30.815.400	30.815.400
	3.FSP	3.852.200	3.852.200
Total OMISOS		58.742.200	58.742.200
Total general		58.742.200	58.742.200

Lo anterior, sin perjuicio de los intereses de mora que se generen desde la fecha de vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación de aportes hasta la fecha en que se pague la obligación²⁵.

Los anteriores valores se detallan en el archivo de Excel contenido en el CD anexo a la presente liquidación oficial y que hace parte integral de la misma. El archivo contiene una hoja llamada “**Instructivo**”, en la que se explica el contenido de cada una de las columnas que lo componen.

ARTÍCULO SEGUNDO: Imponer sanción por no declarar por la conducta de omisión a **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ** con C.C. **78.674.012**, por la suma de **CIENTO DIECISIETE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$117.484.400).**

ARTÍCULO TERCERO: Reconocer personería jurídica a la Doctora **LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA** con C.E N° 451.890 y TP N° 245.488 del C.S.J., en calidad de apoderada especial de **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ** con C.C. **78.674.012**, en los términos del poder conferido

ARTÍCULO CUARTO: Notificar por correo el contenido de la presente liquidación oficial a la Doctora **LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA** con C.E N° 451.890 y TP N° 245.488 del

²⁵ El cálculo del interés moratorio se rige por la tasa vigente para efectos tributarios, según lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.



C.S.J., en calidad de apoderada especial de **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ** con C.C. **78.674.012**, según el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional.

ARTÍCULO QUINTO: Contra la presente liquidación oficial procede el recurso de reconsideración²⁶ dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, el cual deberá dirigirlo a la **Dirección de Parafiscales de La Unidad** y presentarlo personalmente²⁷ en alguno de los puntos de atención presencial que podrá consultar en nuestra página web www.ugpp.gov.co.

No será necesario presentar personalmente el recurso cuando la firma de quien lo suscribe esté autenticada²⁸; en tal caso, podrá radicarlo a través de nuestra sede electrónica: <https://sedeelectronica.ugpp.gov.co>, opción "Trámites parafiscales".

Para conocer los **requisitos para acceder a una facilidad de pago**, consulte el sitio "<http://www.ugpp.gov.co/parafiscales/guia-para-el-proceso-de-determinacion-y-cobro.html>". Para realizar el pago de las sanciones, consulte la "**Guía para el pago de sanciones de obligaciones parafiscales**" en "<http://www.ugpp.gov.co/tramites-y-servicios/servicios-en-la-sede.html>".

ARTÍCULO SEXTO: Esta Liquidación Oficial rige a partir de la fecha de notificación en debida forma.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SERGIO HERNÁN RUIZ GALINDO

Subdirector de Determinación de Obligaciones
Dirección de Parafiscales

Anexo: Un (1) CD

²⁶ Artículo 722 del Estatuto Tributario

²⁷ Numeral 1° del artículo 559 del Estatuto Tributario.

²⁸ Artículo 724 del Estatuto Tributario

RV: CONTESTACIÓN (4) - MARIO VELASCO ALVAREZ

Juzgado 06 Administrativo - Cordoba - Monteria <adm06mon@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Lun 30/11/2020 8:26

Para: Ketty Luz Sierra Perez <ksierrap@cendoj.ramajudicial.gov.co>

5 archivos adjuntos (10 MB)

3. Oficio remisorio RDO 2032.pdf; 4. Notificacion RDO 2032.pdf; 1. Liquidacion oficial RDO 2032.pdf; 2. Anexo RDO 2032.xlsx; 1. Recurso de reconsideracion.PDF;

Para lo de su competencia

OLGA ESTHER CASTRO

Profesional Universitario G.16

Juzgado Sexto Administrativo Oral de Montería

De: PAULA CAMILA GARZON MORERA <pgarzon@ugpp.gov.co>

Enviado: viernes, 27 de noviembre de 2020 16:03

Para: lisbeth.bonilla@scolabogados.com <lisbeth.bonilla@scolabogados.com>; Juzgado 06 Administrativo - Cordoba - Monteria <adm06mon@cendoj.ramajudicial.gov.co>; Martha Isabel Sierra Esteban <msierra@ugpp.gov.co>; QUIMBERLY JULIETH MARIN BAZURTO <qmarin@ugpp.gov.co>

Asunto: CONTESTACIÓN (4) - MARIO VELASCO ALVAREZ

Honorable Juez:

Dra. ILIANA ARGELI CUADRADO

JUZGADO (06) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

adm06mon@cendoj.ramajudicial.gov.co

Montería - Córdoba

REFERENCIA: CONTESTACIÓN DEMANDA

DEMANDANTE: MARIO VELASCO ALVAREZ

DEMANDADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y DE PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

NUMERO DEL PROCESO: 230013333006202000076-00

3. Liquidación oficial y recurso de reconsideración

--

Cordialmente,



PAULA CAMILA GARZÓN MORERA
Abogada Contratista
Subdirección Jurídica de Parafiscales
Av. Calle 26 No. 69B - 45, Piso 6, Bogotá D.C.
Teléfono: (571) 4237300
pgarzon@ugpp.gov.co - www.ugpp.gov.co

Aviso de Confidencialidad: La información contenida en este correo electrónico y sus anexos contiene información de carácter confidencial de la UGPP que se encuentra dirigida en forma exclusiva al destinatario del mismo para su uso quien se encuen-
tenida. Si usted es lector de este mensaje pero no su destinatario, le informamos que no podrá usar, retener, imprimir, copiar, distribuir o hacer público su contenido, pues de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1:
correo por error, le agradecemos informarlo a cdsti@ugpp.gov.co y borrarlo de su sistema. Las opiniones que contenga este mensaje son exclusivas de su autor, y no necesariamente representan la opinión oficial de la UGPP. El remitente no aceptará n
que pueda contener este correo.

Aviso de Confidencialidad: La información contenida en este correo electrónico y sus anexos contiene información de carácter confidencial de la UGPP que se encuentra dirigida en forma exclusiva al destinatario del mismo para su uso quien se
encuentra obligado a mantener reserva sobre toda la información aquí contenida. Si usted es lector de este mensaje pero no su destinatario, le informamos que no podrá usar, retener, imprimir, copiar, distribuir o hacer público su contenido, pues de
hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 de 2009 y todas las que le apliquen. Si ha recibido este correo por error, le agradecemos informarlo a cdsti@ugpp.gov.co y borrarlo de su sistema. Las opiniones que
contenga este mensaje son exclusivas de su autor, y no necesariamente representan la opinión oficial de la UGPP. El remitente no aceptará responsabilidad alguna por daños causados por cualquier virus que pueda contener este correo.

PARAFISCALES
CC 78674012



Radicado No. 201850052583712

Fecha Rad. 21/08/2018 15:06:32

Radicador YEFERSON STIVE FONTECHA

Folios: 73 Anexos: 1



la unidad

Canal de Recepción Presencial

Sede Montevideo

Remitente LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA

Centro de Atención al Ciudadano - Calle 19 No. 68A-18 Bogotá

Línea Fija en Bogotá 492 60 90

Línea Central Nacional 01 8000 423 423

Señores:

DIRECCIÓN DE PARAFISCALES

Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones de la Protección Social (UGPP)

Calle 19 # 68A-18

Bogotá D.C.



Ref.: Recurso de reconsideración en contra de la resolución No. RDO-2018-02032 de fecha 20 de junio de 2018, por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral y se sanciona por no declarar por conducta de omisión. Expediente No. 20171520058001303. Radicado No. 201815005171281.

Respetados señores,

LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA, identificada con la cédula de extranjería No. 451.890 de Bogotá, abogada en ejercicio con tarjeta profesional No. 245.488 del Consejo Superior de la Judicatura (C.S de la J), actuando en mi calidad de apoderada especial del señor MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 78.674.012, domiciliado en Chinu – Córdoba, tal y como se evidencia en el poder especial que adjunto, respetuosamente, me permito interponer **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN** en contra de la resolución No. RDO-2018-02032 de fecha 20 de junio de 2018, por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral y se sanciona por no declarar por conducta de omisión, con el fin de solicitar su revocatoria, en los términos siguientes.

I

PRESUPUESTOS PROCESALES

i. Personería

Se acredita mi calidad de apoderada, mediante poder conferido y debidamente autenticado ante Notario Público, el cual se anexa al presente recurso.

Recurso de reconsideración MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ

Resolución No. RDO-2018-02032

Página 1 de 67

i. **Oportunidad**

Este recurso de reconsideración se presenta dentro del término legal de dos (2) meses siguientes, contados a partir de la fecha de notificación del acto administrativo.

II

HECHOS

- i. La Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP inició una fiscalización con el fin de verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social Integral, por parte de mi representado.
- ii. Por lo cual, en fecha 07 de julio de 2017 la entidad profirió el requerimiento de información **No. RQI – 2017 - 001228**, notificado mediante correo físico en fecha 26 de julio de 2017, a través del cual le solicitaron a mi representado la documentación necesaria para determinar la correcta y oportuna liquidación y pago de los aportes correspondientes a los periodos comprendidos de enero a diciembre de 2015.
- iii. Durante la fiscalización la UGPP alega que efectuó la consulta en la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Asociación Colombiana de Administradoras de Fondo de Pensiones y de Cesantías (ASOFONDOS) y el Registro Único de Afiliados (RUAF), con el fin de establecer la edad y si existía la afiliación a los subsistemas de salud y pensiones, así como el estado de las afiliaciones de mi representado.
- iv. Por otra parte, tomó los ingresos de la declaración de ISLR presentada por mi representado por el ejercicio fiscal 2015 y con base a la información suministrada por la DIAN, indicando que los ingresos ascienden a la suma de **MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES DIECIOCHO MIL PESOS (\$ 1.999.018.000)**.

- v. La UGPP en fecha 30 de octubre de 2017 profirió el requerimiento para declarar y/o corregir **No. RCD-2017-02959**, mediante el cual le informó a mi representado los supuestos hallazgos en relación con los subsistemas de salud y pensiones.
- vi. En virtud de lo anterior, en fecha 01 de marzo 2018, se presentó respuesta al requerimiento antes identificado, a través de la cual mi representado presentó sus objeciones, tal y como consta en el escrito radicado con el **No. 201850050590892**.
- vii. Finalmente, en fecha 20 de junio de 2018, la UGPP profirió la liquidación oficial antes identificada, ahora alegando la supuesta omisión de mi representado en las autoliquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de la Protección Social (subsistemas salud y pensión) por los periodos enero a diciembre de 2015, por la suma de **CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS PESOS (\$ 58.742.200)** e impone la sanción por no declarar por conducta de omisión, la cual asciende a la suma de **CIENTO DIECISIETE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$ 117.484.400)**.

III

FUNDAMENTOS LEGALES

El presente recurso, se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas:

- i. Constitución Política de Colombia.
- ii. Ley 100 de 1993.
- iii. Ley 797 de 2003.
- iv. Ley 1607 de 2012.

- v. Ley 1739 de 2014.
- vi. Ley 1753 de 2015.
- vii. Estatuto Tributario Nacional (en lo sucesivo ET).
- viii. Código Sustantivo del Trabajo (en lo sucesivo CST)
- ix. Y demás normas, jurisprudencias y doctrinas que se desarrollarán en el presente escrito.

Todas las normas, jurisprudencias y doctrinas citadas, se encuentran actualmente vigentes dentro del ordenamiento jurídico colombiano, así como en los principios y postulados que rigen las reglas básicas de interpretación normativa, por lo tanto, son plenamente aplicables al caso en concreto.

IV

OBJETO DEL RECURSO Y MOTIVOS DE DISCONFORMIDAD

El objeto del presente recurso estará determinado por todas aquellas decisiones adoptadas por la UGPP, especialmente lo señalado en el acto administrativo antes identificado.

En consideración a lo planteado por la UGPP en la resolución que profiere la liquidación oficial, me permito manifestar que, mi representado no estoy de acuerdo con los argumentos esgrimidos por la entidad. En razón de lo anterior, y considerando que tales argumentos no se corresponden con la correcta aplicación de las normas legales tributarias, y difiriendo de la declaratoria contenida en la prenombrada resolución, en nombre de mi representado procedo a formular y radicar el presente **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN** con base en los siguientes fundamentos de derecho.

V

FUNDAMENTO DE DERECHO

En primer lugar destaco que, mi representado insiste y ratifica todos los argumentos expuestos y desarrollados en la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, ahora solicitando la nulidad del acto administrativo en los términos siguientes.

REQUISITOS DE EFICACIA Y VALIDEZ DE TODO ACTO ADMINISTRATIVO

A manera de introducción, y con el fin de precisar los aspectos fundamentales que se deben agotar en todo procedimiento administrativo, principalmente en cuanto a los requisitos y elementos propios del acto administrativo, me permito recordar que el acto administrativo es la clara manifestación de la voluntad del Estado dirigida hacia los administrados, como ejercicio de la carga pública por ellos soportable, de conformidad con los lineamientos constitucionales, legales y reglamentarios.

En pronunciamiento de la Corte Constitucional, el acto administrativo ha sido definido como¹:

"(...) La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria (...)"

Se puede apreciar que la definición dada por la Corte, destaca el hecho de que no toda actuación emanada de la administración se configura como un acto administrativo propiamente dicho; a contrario sensu tendrán tal calidad aquellos que se emitan intencionalmente en virtud de una potestad administrativa.

Para que tal actuación administrativa cumpla la finalidad para la cual fue concebida, **necesita cumplir con ciertos requisitos legales, sin los cuales los administrados no pueden predicar ni su eficacia, ni su validez.** De manera que, el acto administrativo cuenta con unos requisitos tanto de eficacia como de validez, para que pueda producir efectos jurídicos ante terceros y sean acatados jurídicamente.

¹ Sentencia T-945/09 de fecha 16 de noviembre de 2009, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo.

La validez como tal, se refiere a la declaración por parte de la Administración de un hecho jurídico, lo que conlleva a que el acto administrativo, una vez producido, adquiere una categoría de validez y por lo tanto nace a la vida jurídica. Así, tenemos entonces que en cuanto a la validez la doctrina ha precisado²:

*"(...) La validez de un Acto Administrativo consiste **en su conformidad con el ordenamiento jurídico, consecuencia del respeto a la legalidad** o del sometimiento a las exigencias del derecho vigente (...)"*

Se colige de lo anterior, que la validez se refiere al valor que tiene el acto administrativo cuando es confrontado con los preceptos legales, los cuales generan acatamiento por parte de los administrados, porque rigen sus relaciones entre ellos y el Estado. Entonces, el acto administrativo, una vez sea dictado es válido, y por ende, genera efectos jurídicos, **siempre y cuando se ajusta a los preceptos y requisitos legales.**

Dicha validez, que se desprende del principio de presunción de legalidad que acompaña a todo acto administrativo, perdurará hasta tanto el acto no sea extinguido; lo cual puede darse por vía de la revocatoria o de la declaración judicial de nulidad del acto.

Ahora bien, en cuanto a la eficacia del acto Administrativo, Sánchez Torres afirma que³:

"(...) En cuanto a la eficacia, consiste en la producción de efectos del acto administrativo o en la aplicación del acto a sus destinatarios para que surta efectos respecto de ellos. La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos (...)"

² SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Acto Administrativo, Teoría General*. Editorial Legis, Bogotá 2004, página 98.

³ SÁNCHEZ TORRES, Carlos Ariel. *Acto Administrativo, Teoría General*. Editorial Legis, Bogotá 2004, página 99.

Este aspecto es igualmente considerado en la sentencia antes citada, cuando la Corte considera que⁴:

*"(...) por eso la Doctrina suele distinguir el acto perfecto del acto eficaz, la perfección de la eficacia. **Aquella se refiere al cumplimiento de los trámites exigidos para la formación o la producción del acto; ésta a sus efectos.** En tales condiciones, el acto puede ser perfecto, pero no eficaz; y, al contrario, para que el acto sea eficaz, requiere ser perfecto (...)".*

Se desprende de todo lo antes dicho, que la eficacia emana del texto constitucional, en aras de asegurar que las autoridades respeten el derecho fundamental al debido proceso y ejerzan la función pública para la cual fueron concebidas.

Entonces, luego de abordar la temática de la eficacia y validez, se entrará a estudiar los requisitos obligatorios del acto, específicamente los elementos esenciales frente a los vicios en el procedimiento que afectan su expedición así como en el sistema probatorio, en aras de respetar el debido proceso, y los principios de contradicción y publicidad de la prueba.

I. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

I. De la falta de motivación y del anexo Excel que hace parte de la liquidación oficial

En el acto administrativo recurrido, la UGPP en varias oportunidades precisa que el resultado del análisis realizado en esta instancia del proceso y las conclusiones del

⁴ Sentencia C-069/95 de fecha 23 de febrero de 1995, Magistrado Ponente Dr. Hernando Herrera Vergara.

mismo, se detallan en el anexo de Excel contenido en el CD adjunto, que hace parte integral de la resolución.

En tal sentido, es necesario señalar que, el acto administrativo carece de la debida motivación, en virtud que la misma es abstracta y ambigua y viola de forma directa el artículo 42 del CPACA.

La UGPP pretende incluir en su motivación, un archivo en Excel, a través del cual relaciona las conclusiones, considerando la entidad que con toda la argumentación en abstracto es suficiente para demostrar una motivación acorde con el principio al debido proceso y el procedimiento administrativo tributario, puesto que esta no motiva su acto administrativo de manera específica, identificando los verdaderos motivos de su actuar.

En este punto es importante destacar que, el ordenamiento jurídico que enmarca el Derecho Administrativo ha dispuesto expresamente que para que el contribuyente tenga la oportunidad de ejercer el derecho a la defensa, los actos administrativos deberán estar debidamente motivados, máxime cuando dichos actos tienen efectos jurídicos que pueden modificar las situaciones jurídicas de los contribuyentes.

Así que, en el caso en cuestión, la llamada motivación sumaria no debe ser óbice para que la UGPP pueda expedir actos administrativos con insuficiente o superficial motivación, en tanto que la falta de contenido sustancial sobre el núcleo del asunto que se encuentra en proceso, afecta la validez de los actos administrativos.

En este sentido, el Honorable Consejo de Estado afirmó lo siguiente⁵:

"(...) La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los

⁵ Sentencia No. 18405, de fecha 19 de abril de 2012, Magistrado Ponente Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos. Los motivos del acto administrativo deben ser de tal índole que determinen no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en el vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto (...)"

Asimismo, el Consejo de Estado resolvió en relación al tema que⁶:

"(...) Ahora bien, el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo dispone que los actos administrativos deben estar motivados al menos en forma sumaria. Lo que se busca con la motivación del acto es asegurarle al administrado que la decisión que tome la Administración obedezca a las razones de hecho y de derecho que ésta invoca, de tal forma que la motivación se hace imprescindible para dictar los actos administrativos, y expedirlos sin la misma, implica un abuso en el ejercicio de la autoridad y necesariamente responsabilidad de quien ha omitido tal deber. Correlativamente, la motivación del acto permite al administrado rebatir u oponerse a las razones que tuvo en cuenta la autoridad para tomar su decisión. Lo sumario de la motivación, no puede confundirse con insuficiencia o superficialidad, pues, ésta alude a la extensión del argumento y no a su falta de contenido sustancial; luego, el señalamiento de los motivos en que el acto encuentra soporte, no por sumario

⁶ Sentencia No. 15204, de fecha 10 de abril de 2008, Magistrado Ponente Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

*debe ser incompleto y, menos, inexistente. La motivación es un requisito esencial del acto y debe basarse en hechos ciertos y demostrados al momento de la expedición del mismo, so pena de nulidad, por ausencia de uno de sus elementos esenciales (...)*⁷.

Continuando con esta línea el Consejo de Estado, en otra sentencia dispuso lo que se transcribe de seguidas⁷:

"(...) Reiteradamente la Sala ha señalado que tanto el requerimiento especial como la liquidación oficial son actos administrativos que requieren ser motivados, pues si la autoridad tributaria rechaza la liquidación privada presentada por el contribuyente, debe poner en conocimiento de éste los motivos de desacuerdo, para permitirle ejercer su derecho de contradicción. En efecto, de conformidad con el artículo 35 del Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos que contienen decisiones que afectan a los particulares deben motivarse al menos de forma sumaria, pues el análisis de los hechos y razones que fundamentan la decisión, garantizan el derecho de defensa y audiencia del contribuyente y enmarcan el contenido de la liquidación de revisión y su discusión. Por lo anterior, los motivos de los actos administrativos, constituyen un elemento estructural, y su ausencia genera la nulidad del acto, de conformidad con el artículo 84 ibídem. Del mismo modo, si el acto previo a la liquidación de revisión, se expide sin explicación sumaria, se afecta la validez del proceso administrativo, con base en precisa normas tributarias (...)".

Se colige de los citados pronunciamientos jurisprudenciales, que es imprescindible para la validez del acto que este se motive, ya que hace parte integral de su legalidad.

Entonces, como bien se aprecia de las citadas sentencias, la resolución recurrida que contiene la liquidación oficial, es nula por la falta de motivación, pues ésta es requisito

⁷ Sentencia expediente No. 17763, de fecha 06 de diciembre de 2012, Magistrado Ponente Dr. William Giraldo Giraldo.

indispensable del mismo para su vida jurídica, siendo claro así, que el acto en cuestión adolece de los presupuestos legales para considerarse legalmente motivado conforme corresponde desde el punto de vista legal.

Por todo lo expuesto, en nombre de mi representado solicito respetuosamente a este Despacho la nulidad del acto administrativo impugnado.

ii. La UGPP pretende determinar 12 periodos fiscales independientes mediante un solo acto administrativo

Tanto en el requerimiento para declarar y/o corregir, como en la liquidación oficial que se impugna, la UGPP insiste en proferir en un solo acto administrativo, la determinación y liquidación de aportes, orientada a identificar las omisiones en los pagos correspondientes a un año, soslayando la vigencia fiscal de los aportes, cuyo carácter es mensual. Al respecto, es necesario indicar lo siguiente:

- El artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003, señala que la base de cotización al sistema de pensiones para los trabajadores independientes debe corresponder a los salarios que hayan sido declarados ante la entidad a la que se encuentre afiliado, el cual nunca puede ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente;
- Por su parte el artículo 135 de la Ley 1735 de 2015, dispone que el ingreso base de cotización (en lo sucesivo IBC) de los independientes, será mínimo el cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (en lo sucesivo IVA), cuando a ello haya lugar.
- De igual forma dispone la citada norma, que para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del ET.

- Finalmente, el artículo prevé que las cotizaciones se efectuarán al Sistema Integral de Seguridad Social, mes vencido, no obstante, hasta hace poco tal norma fue reglamentada, lo cual ha imposibilitado a los operadores de la planilla adecuar el sistema de manera que los aportes puedan realizarse de acuerdo a lo prescrito en la ley. Asimismo, es importante resaltar que, antes de la promulgación de la ley in comento, la liquidación y pago de los aportes se efectuaba de manera anticipada, lo cual viola flagrantemente el principio general del Derecho "*Ad impossibilia nemo tenetur*", dado que los aportantes personas naturales no pueden efectuar sus cotizaciones sobre una base incierta, ya que no es posible pronosticar los ingresos futuros, y al no existir un mecanismo para el reintegro de lo pagado en "exceso" por aportes, el contribuyente queda en estado de indefensión.

Como consecuencia de lo anterior, se puede deducir con claridad que los trabajadores independientes deberán liquidar y pagar aportes al sistema de seguridad social de manera mensual, con base en los ingresos, siempre y cuando los mismos no sean inferiores a un salario mínimo legal mensual vigente; es importante señalar que el Decreto 1670 de 2007 y el Decreto 728 de 2008 señalaban las fechas en las cuales se realizaban las autoliquidaciones de aportes y el pago, los cuales corresponden a periodos mensuales, de acuerdo a los 2 últimos dígitos del documento de identificación. Todo lo cual, se encuentra actualmente regulado en el Decreto 780 de 2016 modificado por el Decreto 1990 de 2016.

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta que la vigencia de los aportes es de carácter mensual, la UGPP no puede pretender realizar una liquidación de todo un año en un solo acto, ya que las contribuciones parafiscales corresponden a sistemas diferentes sin ningún tipo de técnica jurídica, pues dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 694 del ET, la UGPP debió expedir como mínimo un requerimiento para declarar y/o corregir, y una liquidación oficial por cada uno de los periodos mensuales correspondientes al año 2015 y de esa manera proceder a realizar una determinación de una manera justa y observando las garantías procesales contenidas en el ET.

Todo lo expuesto, ha sido así resuelto por la propia entidad, mediante concepto de interpretación que resolvió lo siguiente⁸:

*"(...) **La obligación de aportar se genera mes a mes** por los ingresos mensuales percibidos que sean iguales o superiores a 1 smlmv, por lo que si percibe simultáneamente ingresos provenientes de dividendos y arrendamientos, los acumula y establece la base de cotización, en consideración a que por estas dos actividades es trabajador independiente por cuenta propia y la base se determina de la misma forma teniendo presente que la base máxima de cotización es de 25 smlmv (...)"*

Y en efecto, ha sido ratificado recientemente a través de pronunciamiento, el cual se transcribe de seguidas⁹:

"(...)"

3. Periodo de cotización:

Corresponde al mes calendario de la nómina sobre la cual se calculan y pagan las respectivas cotizaciones, o durante el cual se percibe los ingresos sobre los cuales las mismas se efectúan (Literal b) del artículo 9 del Decreto 1406 de 1999, adicionado por el artículo 1 del Decreto 2236 de 1999) (...)"

De manera que, siendo que **la obligación de aportar se genera mes a mes**, era necesario que la entidad profririera actos administrativos independientes **por cada mes requerido**, y no uno solo acto general, como si se tratara de una vigencia fiscal anual. Como consecuencia de lo anterior y en vista de los fundamentos de derecho expuestos, mi representado considera que el acto administrativo está viciado de nulidad y por ende debe ser revocado en su totalidad, lo cual en nombre de mi representado solicito muy respetuosamente a este Despacho sea así declarado.

⁸ Concepto con radicado No. 201611203600171 de fecha 23 de noviembre de 2016.

⁹ Concepto con radicado No. 201713000555711 de fecha 27 de marzo de 2017.

iii. La UGPP pretende determinar y liquidar mediante un solo acto administrativo las supuestas omisiones y sanciones

De igual forma, en el requerimiento para declarar y/o corregir y en la liquidación oficial que hoy se objeta, se identifica que la entidad pretende determinar aportes parafiscales generados por unas presuntas omisiones en la afiliación a los sistemas de salud y pensión.

En este caso y a diferencia de la insistencia que promulga la UGPP en cuanto a lo ajustado de su proceder a las normas que lo fundamentan, **el hecho de realizar mixturas tributarias no me ofrece claridad alguna, como presunta obligado y responsable del traslado de los recursos al sistema de seguridad social integral,** pues de la lectura del acto administrativo, los fundamentos jurídicos expuestos por la entidad no son claros para identificar si los mismos están dirigidos a señalar la existencia de una omisión a la afiliación y el pago de los aportes. Al respecto es necesario señalar lo siguiente:

1. El artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, señala la existencia de una serie de actos, los cuales consisten en:
 - a. Requerimiento para declarar;
 - b. Requerimiento para Corregir;
 - c. Pliego de Cargos;
2. Además de lo anterior, la misma norma señala dos actos finales, los cuales son:
 - a. Liquidación oficial;
 - b. Resolución sanción;
3. De manera que, la norma señala que, para los procedimientos de determinación la UGPP tiene la capacidad para expedir los anteriores actos, los cuales están desarrollados dentro de las normas procedimentales del ET, a

pesar de haberse dado una denominación diferente, los cuales se pueden identificar de la siguiente manera:

- a. Emplazamiento para declarar, artículo 715 del ET (se asemeja al requerimiento para declarar) ;
- b. Requerimiento especial, artículo 703 del ET (se asemeja al requerimiento para corregir);
- c. Pliego de cargos, artículo 637 del ET (tiene la misma denominación y finalidad);

Las anteriores precisiones se realizan con el fin de dejar en evidencia que los actos administrativos expedidos por la UGPP carecen de los fundamentos en los cuales deben instituirse, pues no es posible aceptar que en un solo acto administrativo, se pretendan incluir aspectos relacionados con **omisiones en la afiliación y pago de los aportes a salud y pensión**, así como la sanción.

En virtud de los fundamentos de derecho expuestos, mi representado considera que el acto administrativo está viciado de nulidad y por ende debe ser revocado en su totalidad, lo cual en nombre de mi representado solicito muy respetuosamente a este Despacho sea así declarado.

iv. Indebida aplicación del procedimiento para la determinación de las obligaciones fiscales

Teniendo en cuenta que la determinación de los aportes a la seguridad social se efectúa con base al artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, es importante recalcar que de su lectura se evidencia que el mismo no desarrolla un procedimiento que garantice el derecho de defensa de los administrados. En tal sentido, se hacen las siguientes consideraciones jurídicas, para que sean tenidas en cuenta por la UGPP al momento de definir el presente proceso de fiscalización y determinación:

1. El artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, señala que la UGPP puede expedir tanto requerimientos para declarar, corregir o pliego de cargos;
2. El mismo artículo, señala unos términos especiales para la contestación del requerimiento y para la interposición del recurso de reconsideración en contra de la liquidación oficial o la resolución sanción;
3. Teniendo en cuenta que esta norma se queda corta en cuanto a garantías procesales con la regulación de los actos administrativos que se pueden expedir en el proceso de determinación de los aportes parafiscales, se remite a las normas contenidas en el ET, así:
 - Específicamente el artículo 703 del ET regula lo relacionado con el requerimiento especial, entendido éste como el acto donde la administración debe incluir todos los puntos que se propongan modificar con la explicación de las razones que lo sustentan. En el caso que nos aplica y con base en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, este acto debe asimilarse al requerimiento para corregir, el cual debe cumplir con los mismos requisitos señalados en el artículo 704 del ET. Es importante señalar que, en consideración al derecho de defensa, no es posible aceptar que la UGPP base su actuar en unos cruces de información que no fueron objeto de contradicción y publicidad, tal y como desarrollaré más adelante.
 - El artículo 715 del ET regula lo relacionado con el emplazamiento para declarar, el cual debe expedir la administración cuando el administrado obligado a declarar, omite el cumplimiento de su obligación sustancial, en dicho acto se debe señalar que se comprobó la obligación de declarar y las consecuencias legales en caso de persistir el incumplimiento. En el caso que nos ocupa, el emplazamiento para declarar, deberá cumplir con los requisitos señalados en el artículo 712 y 719 del ET.

- El artículo 637 del ET, señala que las sanciones podrán imponerse mediante resolución independiente o incluida en las respectivas liquidaciones oficiales. En el evento que la sanción se imponga de manera independiente esta deberá cumplir con los mismos requisitos señalados en el artículo 712 del Estatuto.
4. Teniendo claro lo anterior y haciendo la debida aplicación normativa a la expedición del requerimiento, se precisa lo siguiente:

- Tanto el requerimiento para corregir como la liquidación oficial demuestran una mezcla de diferentes tipos de actos administrativos de fiscalización, mediante los cuales se evidencia un emplazamiento para corregir, relacionado con las presuntas omisiones en la afiliación y adicionalmente en el mismo acto, se evidencia un emplazamiento por declarar, relacionado con la presunta omisión en el pago de los aportes.

En ese sentido se evidencia una total falta de técnica jurídica en la elaboración del requerimiento, pues los objetivos perseguidos y en definitiva los resultados esperados, están regulados por normas diferentes y que ambos no pueden expedirse de manera similar.

- Asimismo, se evidencia en el requerimiento que no se respeta lo señalado en el artículo 694 del ET, pues debe considerarse que el periodo gravable de los aportes al sistema de seguridad social integral es mensual, más no anual, razón por la cual se hace indispensable que la UGPP expida actos independientes por cada periodo mensual.

Por todo lo antes expuesto, en nombre de mi representado solicito muy respetuosamente a este Despacho se declare la nulidad del acto administrativo recurrido.

II. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VICIOS PROBATORIOS.

i. Eficacia probatoria de los cruces de información. Efectiva violación al principio de contradicción y publicidad de la prueba

La UGPP solo se limitó a consultar en la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, Asociación Colombiana de Administradoras de Fondo de Pensiones y de Cesantías (ASOFONDOS) y el Registro Único de Afiliados (RUAF), con el fin de establecer la edad de mi representado, así como el estado de sus afiliaciones a los subsistemas de salud y pensiones, y tomando los ingresos de la declaración de Impuesto Sobre la Renta (en lo sucesivo ISLR) presentada por mi representado por el ejercicio fiscal 2015.

Por otra parte, indica que tomó los ingresos de la declaración de ISLR presentada por el ejercicio fiscal 2015 y con base a la información suministrada por la DIAN, indicando que los ingresos de mi representado superaron los 25 SMMLV, alegando que este tuvo capacidad de pago para realizar aportes sobre el máximo de ingresos bases permitidos.

En este punto, es necesario resaltar que, la UGPP de manera arbitraria desconociendo lo previsto en el ordenamiento jurídico tributario, tomó la totalidad de los ingresos brutos sin hacer las debidas depuraciones previstas en la ley, las cuales permiten llegar al ingreso neto o renta líquida, que desde el punto de vista fiscal, es el ingreso tributable.

En esta instancia, es importante precisarle a la entidad la eficacia probatoria de los cruces de información o reportes de terceros, de acuerdo con lo resuelto por el Consejo de Estado, así⁷⁰:

"(...) El cruce de informaciones no es en sí mismo una prueba sino un procedimiento que utiliza la Administración para verificar la exactitud de las declaraciones tributarias y del cual pueden surgir verdaderas pruebas

⁷ Sentencia de la Sección Cuarta, Expediente No. 1323 de fecha 09 de diciembre de 1986.

cuya validez depende de las previsiones jurídicas aplicables y son estas las que debe considerar el funcionario.

Los datos consignados en las declaraciones de terceros o en respuestas de estos a requerimientos administrativos relacionados con obligaciones tributarios del contribuyente, **se tendrán como testimonio, sujeto a los principios de publicidad y contradicción de la prueba**, se deduce de lo dispuesto en el artículo 80 del Decreto 1651 de 1961 en concordancia con el inciso primero del artículo 36 de la Ley 52 de 1977 que se mencionó antes (...).

Asimismo, el Consejo de Estado reiteró lo siguiente¹¹:

"(...) El objeto de la facultad con la que cuenta la DIAN para solicitar cierta información a personas contribuyentes o no, es el de poder efectuar los estudios y cruces de información necesarios para el debido control de los tributos, es decir, **obtener una base, importante, pero no definitiva, para la determinación del impuesto de un contribuyente que con otras personas tuvo operaciones en un determinado año gravable**. En segundo lugar, como la información que presentó el tercero difirió de la entregada por el contribuyente investigado, la Administración debió hacer un estudio más específico de esa información, pues se presentó de manera general, ya que sólo se reportaron los valores de tales operaciones. Por lo tanto, debió pedir los documentos que respaldaban la información de esos terceros. Obsérvese que la norma transcrita se refiere a una facultad para la Dian, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 684 del Estatuto Tributario, lo cual significa que con recibir la información en medios magnéticos no se agota la facultad de fiscalización de la Administración, la cual debe efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de los impuestos, facilitando al contribuyente la aclaración de toda duda u omisión, para así lograr esa correcta determinación (literal f).

¹¹ Sentencia de la Sección Cuarta, de fecha 10 de febrero de 2011, Consejero Ponente: Dr. William Giraldo

Ahora bien, tratándose de la adición de ingresos de la sociedad actora, cobra mayor importancia la prueba contable frente a la prueba testimonial, de la cual hace parte la información de terceros (artículo 750 E.T.), pues como lo señala el artículo 743 del Estatuto Tributario, la idoneidad de los medios de prueba depende, de las exigencias que para establecer determinados hechos preceptúen las leyes tributarias o las leyes que regulan el hecho por demostrarse, y a falta de unas y otras, de la mayor o menor conexión de las pruebas con el hecho que trata de probarse, y del valor de convencimiento que pueda atribuírseles, de acuerdo con las reglas de la sana crítica. En este caso, es evidente que primaba la prueba contable sobre la testimonial. Sin embargo, la DIAN no hizo ningún análisis o valoración de las pruebas presentadas por la sociedad demandante, y adicionó ingresos con el simple reporte en medios magnéticos de los terceros. En consecuencia, la adición de estos ingresos no se fundamentó en hechos que estuvieran plenamente probados en el proceso, razón por la cual se debe confirmar, en este punto, la sentencia apelada, que estableció la ilegalidad de esta partida (...)."

Siendo el cruce de información es un indicio de la existencia de un supuesto hecho irregular, debe de plena lógica probarse mediante mecanismos y medios de pruebas que lleven a la entidad competente a la certeza de la existencia de tal hecho irregular. En este orden de ideas, los cruces de información permiten brindar elementos que identifican posibles omisos o evasores, **pero se debe disponer de pruebas irrefutables antes de darle la veracidad y pertinencia conforme a la normatividad legal.**

El propio Consejo de Estado resolvió que los cruces de información, así como los datos consignados en las declaraciones **se tendrán como testimonio, sujeto a los principios de publicidad y contradicción de la prueba.**

El principio de contradicción tiene su sustento jurídico en el artículo 29 de la Constitución Nacional y se relaciona con el artículo 13 de la misma, que se refiere al derecho a la igualdad, el cual se configura de manera general a las pruebas, y por

ende aplica en todos los campos del derecho, así no esté tácitamente puesto en todas las normatividades.

En un proceso es necesario que se tenga en cuenta como elemento imprescindible, el principio de contradicción ya que por medio de éste, se le permite a las partes tener una igualdad procesal, para que éstas tengan los mismos derechos y la misma facultad de practicar las pruebas con la finalidad de que ninguna se encuentre indefensa frente a la otra.

En efecto, es por medio de este principio, que las partes tienen el derecho de aportar las pruebas conducentes a fin de justificar su posición, ya sea como demandante o como demandado, lo cual así fue resuelto por la Corte constitucional¹²:

*"(...) En virtud de este principio, **está prohibido el ingreso de pruebas obtenidas en forma subrepticia, escondida o a espaldas de la contraparte.** El sujeto procesal contra el cual se opone o aporta la prueba debe conocerla, pero además el medio de convicción correspondiente no puede ser valorado si no se ha celebrado con su audiencia (...)"*

Se colige de lo anterior, que es esencial y necesario respetar el derecho a controvertir cualquier prueba que se introduzca a un expediente, con el fin de respetar el debido proceso y el derecho a la defensa de las partes, lo cual fue vulnerado por la UGPP en el presente caso.

Por otro lado, es importante resaltar que, el principio de contradicción de la prueba se deriva del principio de publicidad, y por su conexidad con este se busca que los elementos de demostración puedan ser debatidos por aquel contra quien se aducen, ya que éstas solo se consolidan una vez que han sido sometidas a confrontación y a verificación, junto con las alegaciones que pudieran desvirtuarlas.

La doctrina, en cuanto a la publicidad y la contradicción ha previsto que¹³:

¹² Sentencia de la Corte Constitucional, de fecha 23 de agosto de 2005, Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño.

"(...) la contradicción es la oportunidad de contraprobar; el proceso, en gran parte concede a los interesados vinculados legítimamente, oportunidades para el ejercicio del derecho, las cuales deben tener los rasgos de una figura procesal idónea, para que en secuencias procesales se pueda realizar la contradicción en todas las modalidades que pueda conllevar: concedida pues la oportunidad (...)"

Por su parte, el inciso 4 del artículo 29 de la Carta Magna, prevé que, los interesados pueden ejercer las oportunidades con el fin de convertir cualquier prueba acusatoria para así someter los elementos que utilizan, a cuestionamiento y crítica, siendo posible desvirtuar las pruebas inicialmente aducidas como argumentos o posibilidades.

De manera que, el principio de contradicción comprende la posibilidad de acceso a la justicia para que, en igualdad de condiciones y durante toda la actuación procesal se cuente con la posibilidad de refutar, alegar, aportar, afrontar y enfrentar la prueba.

Aunado a todo lo expuesto, el derecho de contradicción probatoria implica necesariamente que se garantice la publicidad de la prueba, puesto que solo será posible oponerse a las pruebas presentadas en contra y exponer sus alegatos frente a éstas, cuando se conoce el decreto de pruebas, la fecha y hora en que se practicarán, y su contenido. En consecuencia, no debe darse valor probatorio a la prueba practicada sin conocimiento de las partes, ya que de lo contrario se vulnera la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción.

En consecuencia, es evidente la falta de diligencia de la UGPP en cuanto a la solicitud, apreciación e interpretación del ordenamiento jurídico y de las pruebas, por lo cual en nombre de mi representado solicito respetuosamente a este Despacho decrete la nulidad del acto administrativo impugnado.

ii. La UGPP pretende invertir la carga de la prueba

¹³ ROCHA, Antonio, citando a DAVIS ECHANDIA, Hernando. *Derecho Probatorio*, Bogotá 1995, compendio Tomo I, página 17.

La UGPP es incongruente en su acto administrativo, ya que por una parte reconoce que los datos registrados en la declaración de ISLR gozan de toda credibilidad y que no es de su competencia controvertir el contenido de los costos o gastos, o hacer una revisión tributaria, pero más adelante resalta que no se hicieron deducciones de expensas al IBC, alegando que mi representado no aportó relación y pruebas de los costos y gastos en los que incurrió, por lo cual no dedujo suma alguna de los ingresos determinados.

En tal sentido, yerra la UGPP frente a sus argumentos, dado que así como tomó los ingresos de la declaración de ISLR de mi representado, debió tomar los gastos relacionados en esta, **más considerando que tal declaración ya esta en firme y no fue objetada por la DIAN.** Además, alegar simplemente que mi representado no aportó los documentos que permitieran establecer que contaba con costos o gastos relacionados con la actividad generadora de renta, no es un argumento válido, dado que tal comprobación no es de su competencia.

En efecto, la presunción de veracidad está consagrada en el propio ET, tal y como se cita a continuación¹⁴:

"Se consideran ciertos los hechos consignados en las declaraciones tributarias, en las correcciones a las mismas o en las respuestas o requerimientos administrativos, siempre y cuando que sobre tales hechos, no se haya solicitado una comprobación especial, ni la ley la exija"

La actividad fiscalizadora no debe sino perseguir comprobar la certeza, la veracidad o la realidad de los hechos que sustentan las declaraciones del contribuyente y el cumplimiento de los presupuestos que la ley dispone para legitimar el tributo declarado. En este orden de ideas, esta actividad no está llamada a sustentar cualquier aseveración sin fundamento por parte de la propia Administración.

¹⁴ Artículo 746.

Este actuar de la Entidad, **transgredió el principio de la carga dinámica de la prueba** donde le es más favorable y de hecho, queda al arbitrio de la UGPP, decretar las verificaciones pertinentes para esclarecer la verdad sobre una determinada situación.

La entidad al actuar como fallador del proceso administrativo, tiene la obligación de no mantener una actitud pasiva, que va en detrimento de mis derechos como contribuyente, sino que debe desplegar todos poderes oficiosos para conocer la realidad de la situación litigiosa, tal y como actuaría un juez.

En consecuencia, se puede aseverar que la entidad actuó sesgadamente sin fundamentarse en un conducente y pertinente análisis probatorio de sus afirmaciones, violando así el debido proceso, motivo por el cual mi representado solicita la nulidad del acto administrativo recurrido.

iii. De los costos, gastos y demás expensas necesarias en el desarrollo de la actividad productora de renta.

En relación con los costos asociados a la actividad productora de renta, la UGPP alega que¹⁵:

Así también, no puede perderse de vista que, dentro del proceso de fiscalización EL OBLIGADO no aportó relación y prueba de costos y gastos en los que incurrió durante dichas vigencias, a efectos de practicar alguna deducción, a la luz de lo establecido en el parágrafo del artículo primero del Decreto 510 de 2003²¹. Razón por la cual no se deduce cifra alguna de los ingresos determinados, y se establece el Ingreso Base de Cotización -IBC- que mensualmente debió declarar EL OBLIGADO y en la medida en que también existe omisión, le corresponde a esta Subdirección determinarlo a través de la presente Liquidación Oficial.

Como se observa, la UGPP pretende basar su actuar alegando que, mi representado no aportó documentos de los costos y gastos. En tal sentido, se insiste en el yerro de la UGPP, dado que:

¹⁵ Página 7 de la liquidación.

- i. La declaración de ISLR presentada por mi representado por el ejercicio fiscal 2015 ya está en firme.
- ii. No es de su competencia controvertir el contenido de los costos o gastos, o hacer una revisión tributaria, en virtud que tal competencia recae en la Administración Tributaria que fiscaliza y revisa la determinación del ISLR, es decir la DIAN.

Por otra parte, es menester resaltar que, así como la UGPP tomó los ingresos de mi representado de la declaración de ISLR, debió también tomar los costos y gastos relacionados en esta. De manera que, la entidad no tomó en cuenta la totalidad de costos y deducciones reportados en la declaración de ISLR de mi representado, con el fin de ser considerados en el cálculo del IBC para efectos de los aportes de mi representado a los subsistemas de salud y pensión.

En este punto se destaca que, la entidad con su actuar está invirtiendo la carga de la prueba, actuando sesgadamente sin fundamentarse en un conducente y pertinente análisis probatorio de sus afirmaciones en este proceso. Ahora bien, frente a este tema es de anotar que los gastos se entienden causados de acuerdo con el Decreto 2649 de 1993, en el momento en que se realiza el hecho económico. Así lo reconoce el ET, en el artículo (aplicable para el ejercicio 2015) que me permito citar¹⁸.

“Realización de las deducciones. Se entienden realizadas las deducciones legalmente aceptables, cuando se paguen efectivamente dinero o en especie o cuando su exigibilidad termine por cualquier otro modo que equivalga legalmente un pago.

Por consiguiente, las deducciones incurridas por anticipado sólo se deducen en el año o período en que se causen.

¹⁸Artículo 104.

Se exceptúan de la norma anterior las deducciones incurridas por contribuyentes que lleven contabilidad por el sistema de causación, las cuales se entienden realizadas en el año o período en que se aun cuando no se hayan pagado todavía”.

Por consiguiente, las deducciones incurridas se deducen en el año o período gravable en que se causen. Asimismo, el ET prevé que las expensas necesarias son deducibles, tal y como cito de seguidas¹⁷:

“Las expensas necesarias son deducibles. *Son deducibles las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad.*

La necesidad y proporcionalidad de las expensas debe determinarse con criterio comercial, teniendo en cuenta las normalmente acostumbradas en cada actividad y las limitaciones establecidas en los artículos siguientes.

En ningún caso serán deducibles las expensas provenientes de conductas típicas consagradas en la ley como delito sancionable a título de dolo. La administración tributaria podrá, sin perjuicio de las sanciones correspondientes, desconocer cualquier deducción que incumpla con esta prohibición. La administración tributaria compulsará copias de dicha determinación a las autoridades que deban conocer de la comisión de la conducta típica. En el evento que las autoridades competentes determinen que la conducta que llevó a la administración tributaria a desconocer la deducción no es punible, los contribuyentes respecto de los cuales se ha desconocido la deducción podrán solicitar la correspondiente devolución o solicitar una compensación, de conformidad con las reglas contenidas en este Estatuto y según los términos

¹⁷Artículo 107.

establecidos, los cuales correrán a partir de la ejecutoria de la providencia o acto mediante el cual se determine que la conducta no es punible".

En tal sentido, el contribuyente podrá deducir para efectos de la determinación del ISLR, todas aquellas expensas que hayan sido necesarias y proporcionadas de acuerdo con el desarrollo de su actividad, lo cual aplica exactamente igual con el fin de determinar el IBC para efectos del pago de los aportes a la seguridad social.

En este sentido, el Decreto 510 de 2003, señala que en materia de cotización en pensiones¹⁸:

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

Se colige de lo anterior que, en materia de aportes el legislador dispuso la posibilidad de excluir del cálculo de los ingresos efectivamente recibidos, aquellas sumas que constituyen costos necesarios para desarrollar la actividad lucrativa; circunstancia que en otra forma consagra el artículo 18 de la Ley 1122 de 2007, ya que dispone que el IBC en salud se toma sobre un tope máximo del 40% del valor mensualizado del contrato.

Lo anterior, incluso fue así resuelto por el Consejo de Estado, mediante el cual se pronunció respecto al Ingreso base de cotización al Sistema General de Seguridad Social en salud aplicable a los trabajadores independientes contratistas, en los términos siguientes¹⁹:

¹⁸ Parágrafo del artículo 1º.

¹⁹ Concepto No. 1832 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, de fecha 26 de julio de 2007, Consejero Ponente Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo.

"(...) Ahora bien, para precisar el alcance de la expresión "valor mensualizado del contrato", es menester partir del mandato legal sobre la igualdad que debe existir entre el ingreso base de cotización al sistema de salud y al de pensiones, de acuerdo con lo consagrado en los artículos 4º y 5º, en los cuales se prevé:

*"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. (...)"*¹⁶

"Artículo 5º. El inciso 4 y párrafo 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. (...)

"Párrafo 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.

*"En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. (...)"*¹⁷*(Negrilla fuera del texto original).*¹⁸

De acuerdo con las normas transcritas, la Sala considera que existe una relación directa entre los ingresos devengados y el ingreso base de liquidación de la cotización de los trabajadores independientes. Por ende, lo dispuesto en el artículo 18 de la ley 1122 de 2007, en el sentido de que "Los independientes

contratistas de prestación de servicios cotizarán al Sistema General de Seguridad Social en Salud el porcentaje obligatorio para salud sobre una base de la cotización máxima de un 40% del valor mensualizado del contrato", debe interpretarse en consonancia con estas disposiciones legales.

En este sentido, el párrafo del artículo 1º del decreto 510 de 2003, señala que en materia de cotización en pensiones: "Se entiende por ingresos efectivamente percibidos por el afiliado aquellos que él mismo recibe para su beneficio personal. Para este efecto, podrán deducirse las sumas que el afiliado recibe y que debe erogar para desarrollar su actividad lucrativa en las mismas condiciones previstas por el artículo 107 del Estatuto Tributario¹⁹ (...)"

De manera que, en materia de cotizaciones, la norma considera la posibilidad de excluir del cálculo de los ingresos efectivamente recibidos, aquellas sumas que constituyen costos necesarios para desarrollar la actividad productora de renta.

En este sentido, mi representado reitera que, en la declaración de ISLR del ejercicio fiscal 2015 se incluyeron todos los ingresos sin omisiones y todos los costos y deducciones permitidas con base a las normas antes transcritas.

En efecto, insistimos en mantener que, la UGPP con el fin de determinar el IBC debió considerar los costos y gastos declarados para efectos de la determinación de la renta, dada la presunción de veracidad de las declaraciones tributarias, por lo cual la actuación es nula al incurrir la UGPP en vicios probatorios, por lo cual en nombre de mi representado respetuosamente solicito al Despacho la nulidad de la resolución recurrida.

III. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR LA FLAGRANTE VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO Y AL ESPÍRITU DE JUSTICIA.

En este punto se destaca lo previsto en la Carta Magna, en relación con el debido proceso, cuando establece que²⁰:

*"El debido proceso **se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.** Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.*

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

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

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

Asimismo, la Constitución Política dispuso lo siguiente²¹:

"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus

²⁰ Artículo 29.

²¹ Artículo 209.

órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

Así, la vulneración de los citados artículos se materializa porque el debido proceso **aplica a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas**. Existe reiterada jurisprudencia Constitucional que ha señalado que el actuar de los funcionarios públicos debe estar de conformidad con la buena fe, el respeto por las libertades y el respeto por los derechos de los administrados²².

“(…) El debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los Tribunales Contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernados (…).”

A su vez, el ordenamiento jurídico tributario, prevé en el ET que²³:

“Los funcionarios públicos, con atribuciones y deberes que cumplir en relación con la liquidación y recaudo de los impuestos nacionales, deberán tener siempre por norma en el ejercicio de sus actividades que son servidores públicos, que la aplicación recta de las leyes deberá estar precedida por un relevante espíritu de justicia, y que el Estado no aspira a que al contribuyente se le exija más de aquello con lo que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas de la Nación.”

Este espíritu de justicia expresamente consagrado por el legislador tributario, no puede tener un referente diferente de la realidad objetiva de los hechos, puesto que de esta

²² Sentencia No. T-442 de fecha 11 de octubre de 1994, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonel.

²³ Artículo 683.

se origina. Para poder determinar lo justo, es decir, lo que corresponde a cada cual, es menester acudir a los hechos reales.

En este orden de ideas, es importante tener en cuenta que el Estado se debe a los ciudadanos, y no los ciudadanos al Estado.

De manera que, es evidente que la UGPP intenta justificar su actuar, en detrimento de los derechos de mi representado, vulnerando el ordenamiento jurídico constitucional y tributario, además trasladándole unas fallas probatorias, por lo cual mi representado respetuosamente solicita la nulidad de la liquidación oficial recurrida.

IV. DISCUSIÓN DEL ASUNTO SUSTANCIAL O DE FONDO.

Aceptando en gracia de discusión que la liquidación oficial se profirió en debida forma, en nombre de mi representado esgrimiré los argumentos de fondo contra el citado acto.

i. De la clasificación de trabajadores independientes para efectos tributarios

En esta instancia del proceso, la UGPP solo hace la transcripción de ciertas normas y definiciones, sin hacer mayores precisiones o motivaciones que efectivamente determinen la obligación de mi representado de aportar a la seguridad social en los subsistemas de salud y pensión, considerando que los ingresos que este percibió durante el año objeto de fiscalización, es decir, en el ejercicio fiscal 2015, derivan como trabajador por cuenta propia.

Como bien lo indica la UGPP, los aportes al Sistema de Seguridad Social con una categoría tributaria que se enmarca dentro de las llamadas contribuciones, por lo cual es necesario precisar el concepto de contribuciones parafiscales y su naturaleza

jurídica, con el fin de apreciar el impacto de las actuaciones de la UGPP y establecer las coincidencias y diferencias que tal concepto tiene frente a otros.

La doctrina ha previsto que²⁴ "(...) la parafiscalidad aparece como una manifestación inorgánica del Estado intervencionista, que incrementó notoriamente los cometidos del sector público de la economía, hasta el punto que la hacienda fiscal institucional o tradicional se hizo insuficiente para atender todos los requisitos de acuerdo a esa intervención estatal en la vida económica de la sociedad. (...) Surgió así el adjetivo "parafiscal", como un calificativo que identificaba a las medidas o recursos destinados a financiar a organismos "paraestatales", que desempeñaban actividades "paraadministrativas", y que en ese contexto daban consistencia a una hacienda paralela al fisco²⁵".

Por su parte, Sanmiguel define las contribuciones parafiscales como²⁶ "(...) Exacciones recabadas por ciertos entes públicos para asegurar su funcionamiento autónomo, cuyas características son: i) no se incluye su producto en los presupuestos estatales o municipales; ii) no son recaudados por los organismos específicamente fiscales del Estado; iii) no ingresan en las tesorerías estatales o municipales, sino directamente en los entes recaudadores y administradores de los fondos".

Belisario Villegas en cuanto a las contribuciones parafiscales, precisa lo siguiente²⁷ "(...) Son las exacciones recabadas por ciertos entes públicos para asegurar su financiamiento autónomo, razón por la cual generalmente su producido no ingresa en la tesorería estatal o rentas generales, sino en los entes recaudadores de los fondos obtenidos".

En cuanto a su naturaleza jurídica, Belisario Villegas precisa que no existe uniformidad de criterio para tales contribuciones. Morselli por su parte sostiene que "[...] las exacciones parafiscales no son tributos. Dice que el tributo tiene un carácter

²⁴ Gabriel Ruan Santos. El impacto institucional de las exacciones parafiscales. Pág. 19. Tipografía Principios. (2008).

²⁵ Mauricio Plazas Vega. Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario. Pág. 139. Ed. Temis. (2005)

²⁶ Efraín Enrique Sanmiguel Sanjuán. Diccionario de Derecho Tributario. Pág. 220. Lizcalibros Librería Técnica. (2006).

²⁷ Héctor Belisario Villegas. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario. Pág. 202 (2002).

esencialmente político, mientras que estas contribuciones responden a exigencias económico-sociales²⁸. Por su parte, tal y como señaló el profesor Fonrouge²⁹ “[...] son tributos que figuran como contribuciones especiales”.

Se desprende de todo lo anterior, que las exacciones parafiscales, por su finalidad y configuración surgen como una figura anómala e imprecisa que presenta las siguientes características:

- i. Se establecen y regulan de manera desordenada y en muchas ocasiones al margen del principio de legalidad.
- ii. Su gestión escapa de la esfera de la Hacienda Pública Nacional.
- iii. No figuran en los presupuestos generales del Estado, sino en los presupuestos de los entes que los recaudan.

Como vemos, se trata de tributos destinados a finalidades concretas y determinadas, caracterizados por la singularidad de su régimen jurídico, tanto en su nacimiento como en su desarrollo y destino final.

En efecto, entro de las exacciones parafiscales se encuentran las contribuciones sociales, constituida por los aportes de seguridad y previsión social que tienen como hecho generador de la obligación tributaria, la relación jurídica que surge del vínculo laboral (empleador – trabajador) y gravan la remuneración percibida por el trabajador; no obstante, la carga impositiva es compartida siendo el empleador quien soporta el mayor peso económico. Asimismo, tales contribuciones gravan los ingresos percibidos por los trabajadores independientes y en este caso la carga impositiva no es compartida, ya que la misma recae solo en dichos trabajadores.

²⁸ Ibid. Pág. 203

²⁹ Carlos Giuliani Fonrouge. Derecho Financiero. Tomo II. Pág. 1098 (1993).

Dicho lo anterior, siendo las contribuciones de naturaleza tributaria, deben cumplir con los elementos propios de los tributos, a saber: i) hecho generador, ii) base gravable, iii) sujeto pasivo, iv) sujeto activo y v) tarifa.

Al respecto, puede afirmarse que el ordenamiento jurídico es claro al definir el hecho generador, el sujeto activo y la tarifa; sin embargo, **existe un vacío legal y se presentan inconsistencias en cuanto a la base gravable y al sujeto pasivo para efectos de los independientes.**

Inclusive, considerando que las contribuciones son tributos, es necesario que la UGPP tome en cuenta la definición prevista en el artículo 329 del ET (aplicable para el ejercicio 2015), ya que el legislador en dicho texto normativo estableció que las personas naturales se clasificaban en i) empleado o ii) trabajador independiente por cuenta propia siendo esta última categoría la precisada para persona cuyos ingresos provengan en una proporción igual o superior al 80% de la realización de alguna de las actividades económicas señaladas en dicho Estatuto, el cual no dispone expresamente que dentro de tales actividades se enmarquen las rentas pasivas.

Por lo tanto, mal puede considerarme la UGPP como un trabajador independiente bajo definiciones o parámetros distintos a los previstos en el ET, que es la norma marco para efectos tributarios, ya que esto implicaría, como se dijo anteriormente, una mixtura de normas que evidentemente no fueron diseñadas para tales propósitos.

Finalmente, frente a las aseveraciones de la entidad, es importante precisar los parámetros legales que determinan la obligatoriedad de afiliarse y cotizar al Sistema de Seguridad Social en Pensión y Salud de los independientes, tal y como se desarrolla a continuación.

ii. De la presunta obligación de afiliación. Violación del principio de legalidad en materia tributaria

En la liquidación oficial recurrida, la entidad luego de transcribir una cantidad de normas, sin hacer un mayor análisis de estas, concluye que³⁰:

Ahora bien es preciso reiterar que, al margen del artículo 157 de la Ley 100 de 1993³¹, son participantes del sistema general de seguridad social en salud, como afiliados al régimen contributivo, entre otros, los trabajadores independientes con capacidad de pago, y el artículo 26 del Decreto 806 de 1998 señala que son cotizantes en ese mismo régimen: **Los trabajadores independientes, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador.**

Ante tal afirmación, es menester **INSISTIR** en recordarle a la entidad que la obligación tributaria surge por imperio del ordenamiento jurídico; de manera que, no pueden imponerse tributos ni gravámenes al contribuyente sin estar previsto en la ley". En efecto, el principio de legalidad es una garantía constitucional que busca que la relación causa-fuente de la obligación, por la cual el contribuyente está obligado al pago de los tributos, sea la ley³¹.

La doctrina internacional más calificada, ha previsto que la potestad tributaria se convierte en facultad normativa, es decir, en la facultad de dictar normas jurídicas creadoras de tributos. Asimismo, precisa que, ello implica que los derechos y obligaciones del sujeto activo y de los sujetos pasivos derivan de igual manera de la ley; no hay superioridad de una parte sobre la otra³².

En efecto, el hecho o situación tomada como hipótesis condicionante de la obligación tributaria debe estar señalado con todos sus elementos componentes y debe permitir conocer con certeza si, desde el punto de vista descriptivo, determinada circunstancia fáctica cae o no dentro de lo tributable, **siempre y cuando exista una ley que así lo disponga.**

La Constitución Política de Colombia, fue redactada por el constituyente de manera que sea concebida para que la parte orgánica de la misma solo adquiera sentido y

³⁰ Página 6 de la liquidación.

³¹ LUQUI, Juan Carlos. *La obligación tributaria*, Editorial Depalma, Buenos Aire, 1989, página 79.

³² VILLEGAS, Héctor Belisario. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires, 2002, página 227.

razón de ser, con la aplicación de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de esta. No es posible, entonces, interpretar una institución o un procedimiento previsto en la Constitución o en las Leyes, por fuera de los contenidos materiales plasmados en los principios y derechos fundamentales, tal y como lo es el principio de legalidad.

Así, en el Estado constitucional democrático la actividad intervencionista del Estado, está supeditada a sus fines. La actividad del Estado debe estar fundada en los valores-derechos consagrados en la Constitución Política, y se manifiesta institucionalmente, tal y como lo establece la doctrina internacional, a través de la creación de mecanismos de participación ciudadana, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y sobre todo, **a través de la consagración de un catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política**³³.

Por consiguiente, la actuación administrativa al estar sujeta a la legalidad, no lo está en un plano meramente formal; por el contrario, al devenir en términos de legalidad, lo que la administración hace es partir de la realidad en la que está imbricada, a efectos de materializar en ese entorno los principios y los postulados vertidos en la legislación positiva.

Específicamente en Colombia, por orden constitucional, corresponde al Congreso hacer las leyes, y por medio de ellas ejerce las siguientes funciones³⁴:

"(...)

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

³³ Aragón Reyes, Manuel. *Constitución y Democracia*, Editorial Tecnos, Madrid 1989.

³⁴ Artículo 150.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, **ni para decretar impuestos.**

(...)

12. **Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales** en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Por su parte, el artículo 338 de la Constitución dispone que:

"En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

De manera que, sólo el Congreso podrá expedir códigos fijar tributos o contribuciones y, en ningún caso, podrá el Presidente de la República imponer o modificar tributos, en virtud que las atribuciones extraordinarias al jefe del Estado no podrán traducirse en facultades para redactar y proferir estatutos o códigos, o para reducir, incrementar o crear nuevos gravámenes.

En el ordenamiento constitucional, la expedición de códigos al igual que su modificación, como sería la creación, derogación o modificación de impuestos y contribuciones, es de exclusiva competencia del Congreso, y no pueden ser delegadas al Presidente, y el ejercicio concreto de estas facultades por parte del ejecutivo carece de asidero legal y constitucional.

Si bien, de manera excepcional, el Presidente puede en el estado de emergencia y en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, tales medidas deberán ser autorizadas y avaladas.

Todo lo anterior se precisa, dado que la UGPP está basando su actuar en el artículo 26 del Decreto 806 de 1998, por el cual se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud, mediante la cual se incluyó como afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud a los trabajadores independientes, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador y cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Si bien como indica la entidad existe una norma que pretende establecer tal afiliación, es de anotar que la misma se prevé mediante **UN DECRETO REGLAMENTARIO**, dictado por el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial de la contenida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, literal k) del artículo 1 de la Ley 10 de 1990, los artículos 154, 157 y 159 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 23 de la Ley 344 de 1996.

Haciendo un análisis detallado de las normas antes citadas encontramos que:

- El numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, establece que el Presidente podrá ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.
- Asimismo, el literal k) del artículo 1 de la Ley 10 de 1990, dispone que el Estado intervendrá en el servicio público de salud, con el fin de dictar normas sobre la organización y funcionamiento de los servicios de medicina prepagada, cualquiera sea su modalidad, especialmente sobre su régimen tarifario y las normas de calidad de los servicios, así como en relación con el otorgamiento del mismo tipo de servicios por las instituciones de seguridad y previsión social, cuya inspección, vigilancia y control estarán a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud;
- Por su parte, los artículos 154, 157 y 159 de la Ley 100 de 1993 prevén que el Estado intervendrá en el servicio público de Seguridad Social en Salud, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 48, 49, 334 y 365 a 370 366, 367, 368, 369 de la Constitución Política y velar por los tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud y las garantías de los afiliados.
- Y finalmente, el artículo 23 de la Ley 344 de 1996, dispone que para garantizar el debido cumplimiento de los principios de solidaridad y equidad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos necesarios para controlar y sancionar la evasión al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Como vemos, **ninguna de esas facultades autoriza** al Presidente a crear impuestos, tasas o contribuciones, dado que tales facultades son exclusivas del Congreso Nacional. Tampoco dispone la creación de sujetos pasivos de una obligación tributaria como lo son las contribuciones al sistema de seguridad social.

En concreto, existe una tendencia gubernamental de establecer tributos, sujetos pasivos y relaciones tributarias mediante Decreto Reglamentario, sin que tales normas pasen un proceso por el Congreso y sin que la representación ciudadana, como lo ordena la Constitución, pueda aprobar o denegar el establecimiento de cualquier tributo.

En efecto, la potestad reglamentaria es una facultad permanente del Presidente de la República, prevista en el citado numeral 11 del artículo 189 de la Carta, que se ejerce mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Si bien a diferencia de lo que ocurre con los decretos legislativos la potestad reglamentaria es permanente, ello no es óbice para que se impongan figuras jurídicas no previstas en la ley que va a ser reglamentada.

En este punto se reitera que, **exclusivamente recae en el Congreso la facultad de crear leyes que impongan tributos en cualquiera de sus tres modalidades, ya sean impuestos, tasas o contribuciones**, ya que es una de las columnas vertebrales de todo Estado de Derecho, lo cual se ordena de manera expresa en los artículos 150 y 338 de la Carta Magna.

Por lo cual, el Decreto Reglamentario 806 de 1998 que presuntamente ampara la actuación administrativa de la UGPP, carece de asidero legal y constitucional, dado que el ejecutivo impuso un sujeto pasivo para cumplir una obligación tributaria sin contar con facultades por ello.

Dicho todo lo anterior, y con el fin de precisar expresamente las características del principio de legalidad en materia tributaria, se trae a colación sentencia de la Corte Constitucional, mediante la cual declaró inexecutable una norma que violaba tal principio³⁵:

"(...) El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política: el primero consagra una reserva en el Congreso

³⁵ Sentencia C-891/12 de fecha 31 de octubre de 2012, Magistrado Ponente Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, mientras que el segundo exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos. Este principio se funda en el aforismo “nullum tributum sine lege” que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes, el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano e implica que solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos. Históricamente este principio surgió a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio “no taxation without representation”, el cual es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del Estado democrático.

(...)

El principio de legalidad tiene como objetivo primordial fortalecer la seguridad jurídica y evitar los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido. En este sentido, el principio de legalidad, como requisito para la creación de un tributo, tiene diversas funciones dentro de las cuales se destacan las siguientes: (i) materializa la exigencia de representación popular, (ii) corresponde a la necesidad de garantizar un reducto mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado.

(...)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Características

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad del tributo tiene las siguientes características: (i) Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los

postulados del Estado Liberal. **(ii) Materializa el principio de predeterminación del tributo, "según el cual una ley previa y cierta debe señalar los elementos de la obligación fiscal".** **(iii) Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual "se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso".** (iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de "unidad económica", especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales. (v) No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes. **Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma "clara e inequívoca", esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa.** Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso. (vi) De conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no sólo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo. (vii) La ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se **deduce del texto del artículo 338 de la Constitución. Por otro lado, esta Corporación ha señalado una serie de reglas derivadas del principio de legalidad: "(i) Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo**

prescrito por el artículo 338 superior; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone al carácter general de dichas normas; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no esté determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella."

(...)

Se desconoce el principio de legalidad en sentido material cuando la ley, la ordenanza o el acuerdo no señale directa y claramente los elementos de la relación tributaria; en tal caso, la administración no es la llamada a solventar esa carencia por medio de su facultad reglamentaria, puesto que de llegar a establecer tales elementos invadiría órbitas de competencia específicamente establecidas en el ordenamiento superior para otras autoridades, en la medida en que estaría facultando para la determinación de la fuente esencial del impuesto, es decir para la creación misma del tributo (...).

En conclusión, en materia tributaria y en virtud del principio de legalidad, **sólo a través de una norma jurídica con carácter de ley**, se puede definir todos y cada uno de los elementos de la obligación tributaria, esto es, el hecho imponible, **los sujetos obligados al pago**, el sistema o la base para determinar el hecho imponible, la fecha de pago, las infracciones, sanciones y las exenciones, así como el órgano legalizado para recibir el pago de los tributos. La máxima latina "*nullum tributum sine legem*" determina que para que un tributo sea considerado como tal, debe estar contenido en una ley, de lo contrario no es tributo.

Queda claro entonces, que la UGPP actuó en evidente contravía de los postulados constitucionales y del principio de legalidad tributaria, limitándose tan solo a basar su actuar con miras a exigirle a mi representado la afiliación y el pago de los aportes a la

seguridad social, que no estaban previstos en la ley para el año 2015, situación que va en detrimento de los derechos y garantías constitucionales, y por lo tanto la actuación está deslegitimada, toda vez que en la actuación de la entidad debe prevalecer la aplicación preferente de los principios de reserva legal y favorabilidad, propios del Derecho Constitucional.

Por todo lo antes expuesto, respetuosamente en nombre de mi representado solicito a este Despacho la nulidad de la liquidación oficial impugnada.

iii. De la supuesta PRESUNCION DE PAGO

En la resolución que profiere la liquidación oficial recurrida, la UGPP frente a este punto trae a colación lo siguiente³⁶:

En este mismo aspecto, el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, prevé que se presumen con capacidad de pago y consecuentemente obligados a afiliarse al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud, a las personas naturales declarantes de impuesto de la renta y complementarios. Sistema de Seguridad Social Integral.

Sin embargo, tal y como se desarrolló en el acápite de violación al principio de legalidad tributaria, la obligación tributaria, es decir, hecho imponible, sujetos pasivos, alícuotas y demás elementos, deben establecerse mediante una ley dictada expresamente por el Congreso Nacional, y no simplemente alegar que, en los trabajadores independientes se presume la capacidad de pago.

Según la UGPP, la Ley 1438 de 2011 prevé la presunción de la capacidad de pago y, en consecuencia, están obligadas a afiliarse como cotizantes las personas naturales declarantes del impuesto de renta, IVA e ICA. Con base en esta norma la UGPP requiere a quienes han presentado la declaración de ISLR y registran en el sistema como beneficiarios del sistema de salud para que se afilien como cotizantes.

³⁶ Página 6 de la liquidación.

Si bien la citada ley establece tal presunción, es necesario que la UGPP, antes de requerir a los independientes por el hecho de ser declarantes del ISLR, verifique si tal declaración deriva por patrimonio y no porque se perciban ingresos.

Además, tal y como se indicó a la entidad en la respuesta al requerimiento para declarar y corregir, a la fecha no existe norma que regule la presunción de ingresos en los términos del artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, tal y como lo confirmó el Ministerio de Salud en concepto con el radicado No. 201511200338381 de fecha 08 de marzo de 2015. Por lo cual, habrá que reglamentar entonces los supuestos en los cuales los declarantes del ISLR deben ser cotizantes del sistema de seguridad social y cómo calcular el IBC de dichos afiliados.

Es imperante la necesidad de reglamentar los supuestos en los cuales los declarantes del impuesto de renta deben ser cotizantes del sistema de salud y cómo calcular el IBC de dichos afiliados. En todo caso, insistimos que la actuación administrativa se basa en una mixtura normativa, ya que la entidad primero sostiene una supuesta obligación por la condición de trabajador por cuenta propia de mi representado y más adelante indica la supuesta obligación de afiliarse, con base a una presunción de pago que no tiene asidero legal.

De manera que, mal puede la UGPP pretender que mi representado pague unas supuestas omisiones en los aportes a la seguridad social, cuando la capacidad de pago que alude no estaba reglamentada, **y cuando ni siquiera existe en la norma, la base gravable para efectos de la liquidación de las contribuciones.**

En consecuencia, en garantía al derecho al debido proceso si la UGPP encuentra presuntos obligados al sistema porque han sido o son declarantes del ISLR, debe verificar que la capacidad de pago exista porque los declarantes efectivamente perciben ingresos, por lo cual no existe un fundamento legal para que la UGPP pueda definir la obligación de los aportes de trabajadores independientes.

En consecuencia, como se desarrolló anteriormente, la actividad fiscalizadora no debe sino perseguir comprobar la certeza, la veracidad o la realidad de los hechos que sustentan las declaraciones del contribuyente y el cumplimiento de los presupuestos que la ley dispone para legitimar el tributo declarado. En este orden de ideas, esta actividad no está llamada a sustentar cualquier aseveración sin fundamento por parte de la propia Administración.

En efecto, puedo aseverar que, la entidad actuó sesgadamente sin fundamentarse en un conducente y pertinente análisis probatorio de sus afirmaciones, violando así el debido proceso, dado que es evidente que la UGPP intenta justificar sus glosas en contravía del derecho a la defensa de mi representado, para luego trasladarle fallas probatorias, sin tomar en cuenta los soportes y las PILAS que reposan en el expediente administrativo.

Aunado a lo anterior, se le insiste a la unidad que, en las disposiciones legales previstas para efectos de los trabajadores independientes (año 2015) no se encuentran enmarcados los trabajadores por cuenta propia, y en consecuencia, no existe un fundamento legal para que la UGPP pueda definir presuntas omisiones en la afiliación y pago de los aportes de tal categoría, dado que, aceptando en gracia de discusión que exista una obligación tributaria, la misma surgió a partir de julio del año 2015 mediante la expedición de la Ley 1753 de 2015, tal y como se desarrolla en el acápite que sigue.

iv. De la obligación de los trabajadores por cuenta propia de aportar al Sistema de Seguridad Social en los subsistemas de salud y pensión

Como se ha venido desarrollado, durante en el ejercicio fiscal 2015 mi representado percibió ingresos derivados como trabajador por cuenta propia, por lo cual para los periodos comprendidos desde enero a junio de 2105, no existía el deber para tales trabajadores de aportar al sistema de seguridad social integral, pues para los periodos antes señalados, no se había creado la obligación tributaria, razón por la cual la UGPP

no puede pretender exigirle a mi representando el pago de aportes al sistema de seguridad social.

En tal sentido, entraremos a estudiar y desglosar lo previsto por el legislador en la Ley 1753 de 2015 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, mediante la cual se incluyó una nueva disposición normativa en lo relativo a quienes deben obligatoriamente afiliarse al Sistema de Seguridad Social y cuál es la base de cálculo para efectos de la cotización, en los términos siguientes³⁷:

"Ingreso Base de Cotización (IBC) de los independientes. Los trabajadores independientes por cuenta propia **y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios** que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107° del Estatuto Tributario.

En caso de que el ingreso base de cotización así obtenido resulte inferior al determinado por el sistema de presunción de ingresos que determine el Gobierno Nacional, se aplicará este último según la metodología que para tal fin se establezca y tendrá fiscalización preferente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). No obstante, el afiliado podrá pagar un menor valor al determinado por dicha presunción siempre y cuando cuente con los documentos que soportan la deducción de expensas, los cuales serán requeridos en los procesos de fiscalización preferente que adelante la UGPP.

³⁷ Artículo 135.

En el caso de los contratos de prestación de servicios personales relacionados con las funciones de la entidad contratante y que no impliquen subcontratación alguna o compra de insumos o expensas relacionados directamente con la ejecución de contrato, el ingreso base de cotización será en todos los casos mínimo el 40% de valor mensualizado de cada contrato, sin incluir el valor total el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y no aplicará el sistema de presunción de ingresos ni la deducción expensas. Los contratantes públicos y privados deberán efectuar directamente la retención de la cotización de los contratistas, a partir de la fecha y en la forma que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Lo anterior en concordancia con el artículo 5° de la Ley 797 de 2003".

Se observa que la norma transcrita dispone que, para efectos de la obligatoriedad de cotizar a la seguridad social, los independientes se clasifican en: i) Trabajadores por cuenta propia; ii) independiente con contrato diferente a prestación de servicios y iii) Independientes con contratos de prestación de servicios personales. A su vez, se desprende que:

- Cotizarán todos aquellos que devenguen un salario mínimo mensual o más.
- Se fija una base mínima del 40% de los ingresos mensualizados de los trabajadores independientes y de aquellos independientes con un contrato distinto al de prestación de servicios.
- El IVA se descuenta antes de determinar la base mínima.
- Se cotizará por mes vencido.

- Para determinar la base de cotización se podrán deducir las expensas necesarias imputables a la actividad generadora de ingresos.
- Se crea un sistema de presunción de ingresos que se comparará con la base determinada por el aportante.
- El aportante podrá demostrar una base menor a la mínima presuntiva que determina el Estado, siempre y cuando cuente con los documentos que soportan la deducción de expensas.
- La base de cotización para salud, pensión y riesgos laborales es la misma.
- Lo que se deduzca de la base de cotización debe guardar correspondencia con lo que se deduce en el impuesto a la renta.
- Cuando el afiliado tenga varios contratos, cada contratista tendrá que hacer los descuentos y cotizaciones del caso hasta completar la base máxima de cotización que es de 25 salarios mínimos, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 797 de 2003.

En primer lugar, se destaca que, existe un vacío legal ya que el legislador **no definió que debe entenderse como independiente por cuenta propia**, y a la fecha no existe reglamentación al respecto, lo cual le ha generado una carga a los administrados. Segundo, la obligación de cotizar ha sido resuelta por la propia UGPP vía doctrina, mediante la cual la entidad precisó lo que cito de seguidas³⁸:

"(...) Para los efectos de los aportes al Sistema de Seguridad Social el Gobierno Nacional se encuentra reglamentando el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 donde definirá con claridad a quienes se les considerara como trabajadores independientes por cuenta propia y con contrato diferente al de prestación de servicios.

³⁸ Concepto con radicado No. 201570010855132 de fecha 22 de diciembre de 2015.

2. Si no son los mismos grupos, ¿Cuál es la norma que define estos grupos y que se ampara el Artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 para tener claridad quienes son los que pueden estar estos grupos, con base en el principio de legalidad?

RTA: Si bien es cierto la norma no ha sido reglamentada para definir con claridad quienes se clasifican en cada grupo, también lo es que en la realidad existen dos grupos: **en el primer grupo de independientes se encuentran los independientes por cuenta propia** y los independientes con contrato diferente al de prestación de servicios, **pues los dos cotizan conforme lo dispone el inciso 1 del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 (...)**.

Por otra parte, es de suma importancia resaltar que, **los trabajadores independientes por cuenta propia deben cotizar a partir de la expedición de la Ley 1753 de 2015**, es decir a partir de su publicación en el Diario Oficial No. 49.538, la cual se surtió en fecha 09 de junio de 2015.

De manera que, tal obligación nació a partir del año 2015, y considerando que la ley entró en vigor a partir de su publicación³⁹, será a partir del mes de julio de 2015, que los independientes por cuenta propia deben afiliarse, liquidar y pagar los respectivos aportes a la seguridad social. Lo anterior, considerando que la autoliquidación de las cotizaciones se efectúa por periodos mensuales.

En consecuencia, mal puede la UGPP requerir a mi representado por supuestas omisiones en la afiliación a los subsistemas de salud y pensión, cuando durante los periodos comprendidos entre enero y junio de 2015 este no se encontraba precisado a tal cumplimiento, destacando finalmente que la ley tributaria no puede aplicarse de manera retroactiva.

³⁹ La competencia de la UGPP surgió a partir del 09 de junio de 2015, fecha de publicación de la Ley en el Diario Oficial.

Por lo cual, Insistimos en que la supuesta omisión alegada por la UGPP no está dada a prosperar en virtud de todo lo expuesto y desarrollado en la presente respuesta.

En consecuencia, mal puede la UGPP liquidarle a mi representado sumas de dinero por la supuesta omisión en la afiliación y pago de los aportes los subsistemas de salud y pensión, cuando este no se encontraba obligado a tal cumplimiento, destacando finalmente que la ley tributaria no puede aplicarse de manera retroactiva, en tal sentido las glosas levantadas por la entidad no están dadas a prosperar.

v. De la irretroactividad de la ley tributaria. Violación de los artículos 338 y 363 de la Constitución Política

En este punto se destaca que, la obligación de afiliación y pago de los aportes para los trabajadores por cuenta propia fue establecida por el legislador en la Ley 1735 de 2015, y como se dijo anteriormente a partir del mes de julio de dicho año, considerando que los periodos son mensuales, por lo cual mal puede la UGPP pretende que mi representado pague aportes a la seguridad social, cuando no existía tal obligación.

Ante tal situación, se le reitera a la entidad que la doctrina dispone que, vinculado al principio de legalidad está el de aplicación del tributo en el tiempo, por lo cual, por lo cual la mayoría de sistemas ha creado la garantía de irretroactividad de las leyes, en consecuencia la ley impositiva debe ejercerse dentro del marco establecido en la Constitución, que dice que debe existir ley y debe interpretarse que debe ser preexistente⁴⁰.

Villegas precisa en cuanto a la retroactividad, lo siguiente⁴¹:

*"(...) tampoco es admisible la aplicación retroactiva de la norma que establece el tributo con respecto a algunos de sus elementos estructurales. **Sólo hay legitimidad en la normativa jurídica si el particular conoce de antemano***

⁴⁰ LUQUI, Juan Carlos. *La obligación tributaria*, Editorial Depalma, Buenos Aire, 1989, página 84.

⁴¹ VILLEGAS, Héctor Belisario. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires, 2002, página 228.

tanto la obligación de tributar como los elementos de la mensuración
(...).⁴²

Por su parte, la Constitución Política de Colombia, dispone el principio de irretroactividad de la ley tributaria, así⁴²:

"(...)

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo."

"El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad."

Como se observa, las leyes tributarias no son retroactivas y solo podrán aplicarse a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

En desarrollo de los artículos 241 de la Constitución Política y 48 de la Ley Estatutaria de la Justicia, la Corte Constitucional ha interpretado, en diferentes oportunidades, el sentido del inciso tercero del artículo 338 de la Constitución Política y ha estructurado una reiterada línea jurisprudencial que es de obligatoria observancia para todos los operadores jurídicos.

⁴² Artículos 338 y 363 respectivamente.

Según la interpretación de la Corte Constitucional, el inciso tercero del artículo 338 de la Constitución, debe ser entendido en el sentido de que las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado (como lo son las contribuciones parafiscales a la seguridad social), y que no sean favorables al contribuyente, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

A continuación, citaré algunos de los pronunciamientos de la Corte Constitucional:

1. *"(...) El artículo 338 de la Constitución dispone que las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.*

Por su parte, el artículo 363 de la Carta estatuye que "las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad".

Estas normas constitucionales plasman garantías en beneficio de los contribuyentes, pues tienen origen en la necesidad de evitar que un estado fiscalista abuse de su derecho de imponer tributos y pretenda dar a las normas que los plasman efectos hacia el pasado. Se trata, entonces, de normas favorables al contribuyente y como tales deben ser interpretadas y aplicadas (...)⁴³.

2. **"(...) La retroactividad de la ley está íntimamente ligada con su aplicación en el tiempo, pues una ley no puede tener efectos hacia el pasado,** salvo que se trate de garantizar el principio de favorabilidad. La naturaleza jurídica del principio de irretroactividad, "es la premisa según la cual, en la generalidad de las circunstancias se prohíbe, con base en la

⁴³ Sentencia C-185 de 1997, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

preservación del orden público y con la finalidad de plasmar la seguridad y estabilidad jurídicas, que una ley tenga efectos con anterioridad a su vigencia, salvo circunstancias especiales que favorezcan, tanto al destinatario de la norma como a la consecución del bien común de manera concurrente (...)»⁴⁴.

3. *"(...) A partir de la Constitución de 1991, la retroactividad in bonus se ha reconocido expresamente en materia penal en el artículo 29 de la Carta y en materia laboral en el artículo 53 Superior, con la finalidad de privilegiar y proteger derechos fundamentales como la libertad y el trabajo, respectivamente. No obstante, el reconocimiento de efectos retroactivos de beneficios en materia fiscal ofrece complejidades, más allá de la restricción perentoria del artículo 363 Constitucional, en tanto el gravamen lejos de constituir una sanción o restricción a un derecho fundamental, constituye un instrumento mediante el cual el ciudadano coadyuva con las cargas públicas del Estado de acuerdo con el artículo 95.9 de la Carta, de manera que los recursos que se recaudan tienen destinación pública de carácter social.*

Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido que el principio de irretroactividad de la ley tributaria tiene como justificación la defensa del contribuyente frente a la imposición repentina de nuevas o más gravosas cargas (...)»⁴⁵.

4. *"(...) **La irretroactividad de la ley tributaria pretende en esencia salvaguardar el principio de seguridad jurídica.** En efecto, el hecho de que la norma tributaria tenga como característica el ser antecedente a la producción de las consecuencias normativas que establece, garantiza que el beneficiario o destinatario de la disposición la conozca, impide que el receptor o receptores de la norma tributaria sean sorprendidos con el gravamen y salvaguarda el principio constitucional de legalidad. Si bien es cierto, el principio es general en relación con la irretroactividad de la ley tributaria, la Corte Constitucional ha*

⁴⁴ Sentencia C-926 de 2000, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁴⁵ Sentencia C-430 de 2009, Magistrado Ponente Dr. Juan Carlos Henao Pérez.

*entendido que su aplicación no puede ser absoluta, en aquellos eventos en los cuales se disponen modificaciones que resultan benéficas al contribuyente (...)*⁴⁶.

Todas las jurisprudencias citadas, resuelven que, la ley tributaria no puede aplicarse retroactivamente, ya que precisamente esta se configura como la defensa del contribuyente frente a las nuevas cargas impositivas, todo en aras de garantizar la seguridad jurídica de los administrados.

En virtud de lo anterior, no puede pasarse por alto, que de acuerdo al artículo 48 de la Ley 270 de 1996, la Corte Constitucional tiene a su cargo **la interpretación con autoridad** de la Constitución Política, **la cual tiene carácter obligatorio general**⁴⁷.

En conclusión, a la luz del ordenamiento jurídico, quien define el sentido y alcance general de las normas contenidas en la Constitución Política es la Corte Constitucional. Por consiguiente, proponer interpretaciones alternativas de la Carta Magna, como lo hace la UGPP en el acto administrativo impugnado, es a todas luces violatorio del numeral 1 del artículo 48 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

Asimismo, destaco que, con base al artículo 4 de la Ley 153 de 1887, la doctrina constitucional es "norma para interpretar las leyes"⁴⁸, por lo cual solo son admisibles las interpretaciones que estén acorde con la doctrina constitucional que se haya estructurado sobre la materia.

Por su parte, el Código Civil establece lo cito de seguidas⁴⁹:

⁴⁶ Sentencia C-785 de 2012, Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacios Palacios.

⁴⁷ Numeral 1º del artículo 48 de la ley 270 de 1996, o Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

⁴⁸ Artículo 4º de la ley 153 de 1887: "Los principios de derecho natural y las reglas de jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos. La doctrina constitucional es, a su vez, norma para interpretar las leyes"

⁴⁹ Artículo 11.

"OBLIGATORIEDAD DE LA LEY - MOMENTO DESDE EL CUAL SURTE EFECTOS. La ley es obligatoria y surte sus efectos desde el día en que ella misma se designa, y en todo caso después de su promulgación".

En conclusión, bajo el principio de retroactividad previsto en materia tributaria, se insisto en afirmar que yerra la UGPP al pretender precisar a mi representado al cumplimiento de una obligación tributaria en el año 2015, cuando la creación y determinación de tal obligación, fue establecida mediante una ley posterior, por consiguiente mi representado solicita respetuosamente la nulidad de la liquidación oficial recurrida.

vi. Del origen de los ingresos percibidos y de la ejecución de la obra

Aunado a lo anterior, en esta instancia del proceso es necesario precisarle a la UGPP, que el origen de los ingresos de mi representado es producto de la adjudicación de una licitación para la construcción de obras civiles con en proyectos de interés social.

En efecto, en el valor de los proyectos se encuentran inmersos los costos, la administración (aproximadamente el 20%), los imprevistos (aproximadamente el 5%) y la utilidad (aproximadamente el 5%), causados en la ejecución de las obras de acuerdo al presupuesto.

Dentro de la construcción de toda obra civil existe un presupuesto general que incluye los costos en los cuales se incurriría en la ejecución del proyecto tales como preliminares, estructuras, mampostería, pisos, carpintería, vidrios, obras hidráulicas, obras sanitarias, tuberías, personal fijo de obra, instalaciones eléctricas, entre otros. Tales conceptos suman los costos directos (mano de obra, materiales, equipos y herramientas, y transporte) cuyo monto asciende a la suma de **MIL NOVECIENTOS DIECISEIS MILLONES SESENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS TREINTA PESOS (\$1.916.066.230).**

A lo anterior, hay que sumarle los gastos operacionales de la administración, cuyo monto asciende a la suma de **OCHO MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS (\$ 8.500.000)**, los gastos no operacionales cuyo monto asciende a la suma de **SEIS MILLONES DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y SEIS PESOS (\$ 6.236.296,00)**, por lo cual realmente la utilidad del proyecto corresponde a la suma de **CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS VEINTE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$ 58.420.546)**.

Todo lo anterior, consta en el estado de rentas y gastos del ejercicio fiscal 2015 de mi representado, expedido por contador público, el cual se junta al presente recurso como prueba, por lo cual yerra la UGPP al pretender precisar a mi representado a pagar los aportes a la seguridad social sobre la totalidad de los ingresos percibidos, sin evaluar el origen de los mismos como ingresos operacionales derivados de la construcción de obras civiles que implican la realización de los costos, que representan erogaciones y cargos asociados clara y directamente con la ejecución del proyecto, de los cuales se obtendrán los ingresos.

Cuando se ejecuta una obra, se fija el valor de la misma, y en la ejecución se incluye los costos, más la administración y el margen de la utilidad. Esto quiere decir que la persona debe establecer con anterioridad el costo para luego fijar el valor de la obra a ejecutar; por lo tanto, se utiliza la técnica de costos predeterminados que implica la realización de todas las metodologías que llevan a determinar con precisión los tiempos de operación, los costos de mano obra, el consumo de material y sus desperdicios, otros costos incurridos, calculando así un costo estándar de la obra.

En efecto, como se indicó anteriormente, la utilidad real del contrato se calculó sobre el 5%, cuya suma asciende a la suma de **CINCUENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS VEINTE MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS PESOS (\$ 58.420.546)**.

De manera que, mal puede la UGPP pretender que mi representado pague aportes a la seguridad social sobre la totalidad del monto del proyecto sin tomar en cuenta los costos necesarios en la ejecución del mismo.

Por otra parte, es de indicar que, el proyecto se ejecutó durante los años 2013, 2014 y 2015, por lo cual los costos asociados a la obra se causaron durante tales años. Tal observación es importante, por cuanto esta, sencillamente está dando claridad en el sentido de que al hacer el estado de resultados y determinar el costo de producción, este tiene que ser establecido mirando los costos desde su función, para así cumplir con la normatividad legal establecida en el Decreto 2649 de 1993.

vii. De los ingresos declarados y del IBC aplicable para trabajadores independientes por cuenta propia

Tal y como lo prevé el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, el IBC aplicable para efectos del pago de los aportes a la seguridad social por parte de los trabajadores independientes por cuenta propia, será el 40% de los ingresos y se podrán deducir las expensas que se generen en la ejecución de la actividad generadora de renta con base a lo dispuesto en el artículo 107 del ET.

Lo anterior, incluso fue así resuelto por la UGPP, en concepto mediante el cual precisó que⁵⁰:

"(...) Si se trata de un independiente por cuenta propia o con contrato diferente al de prestación de servicios, deben cotizar mes vencido y sobre el 40% de sus ingresos y para calcular el ingreso base de cotización IBC podrán deducir las expensas que se generen en la ejecución de su actividad o renta que generen sus ingresos conforme a lo dispuesto en el art. 107 del Estatuto Tributario que en su tenor literal señala:

"Son deducibles las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad. La necesidad y proporcionalidad de las expensas debe determinarse con criterio comercial,

⁵⁰ Concepto con radicado No. 201570010855132 de fecha 22 de diciembre de 2015.

teniendo en cuenta las normalmente acostumbradas en cada actividad y las limitaciones establecidas en los artículos siguientes (...)"

Se desprende de todo lo antes citado que, en efecto el IBC se calculará con base a la siguiente formula:

$$(Ingreso\ total -\ expensas)*\ 40\% = IBC$$

No obstante lo anterior, en el presente caso, la entidad alegó que los ingresos de mi representado fueron tomados de su declaración de ISLR, y que para el año 2015 ascienden a la suma de **MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES DIECIOCHO MIL PESOS (\$ 1.999.018.000)**, desglosando el siguiente cuadro⁵¹:

INGRESOS	RENLÓN	VALOR
Honorarios, comisiones y servicios	35	1.999.018.000
Intereses y rendimientos financieros	36	0
Dividendos y participaciones	37	0
Otros (ventas, arrendamientos, etc.)	38	0
Ingresos en el exterior	39	0
Ingresos por ganancias ocasional en el país	67	0
Ingresos por ganancias ocasional en el exterior	68	
Total ingresos brutos		1.999.018.000

Asimismo, la entidad más adelante alega que⁵²:

Teniendo en cuenta que el ingreso base de cotización sobre el cual se realizan los aportes a la seguridad social está sometido a un límite legal y este no puede ser superior a los 25 SMLMV, el IBC sobre el cual EL OBLIGADO debe cotizar a los subsistemas de salud y pensiones para el periodo enero de 2015 corresponde a **QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M/CTE. (\$15.400.000)**, y para los demás periodos objeto de fiscalización corresponde a **DIECISEIS MILLONES CIENTO OCHO MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$16.108.750)**.

⁵¹ Página 5 de la liquidación.

⁵² Página 7 de la liquidación.

Al tomar la totalidad de los ingresos percibidos por mi representado durante el citado año, la UGPP está contraviniendo lo previsto en la norma, su propia doctrina e incluso lo informado en los avisos de acciones persuasivas, mediante los cuales les comunica a los contribuyentes lo siguiente:

*"(...) **si usted es trabajador independiente por cuenta propia**, rentista de capital o con contratos diferentes a prestación de servicio, liquide su ingreso base de cotización teniendo en cuenta:*

Tome la totalidad de los ingresos percibidos como independiente, luego deduzca los costos asociados siempre que cumplan con los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad, y finalmente multiplique ese valor por el 40%:

$$(Ingreso\ total -\ gastos)*\ 40\% = IBC$$

De manera que, yerra la UGPP al pretender cobrar el pago de los aportes sobre la totalidad de los ingresos, sin tomar en cuenta las expensas, lo cual va en detrimento del principio de legalidad e incluso en detrimento de la capacidad contributiva de mi representado al pretender el pago de una obligación sobre la base de un IBC incorrecto.

Además se reitera que, durante los periodos comprendidos de enero a junio mi representado no estaba precisado al cumplimiento de la afiliación y pago de aportes, ya que en todo caso la obligación surgió a partir del periodo julio de 2015.

Sinceramente no se entiende que la UGPP invoque normas que dicen que deben afiliarse y contribuir al sistema de seguridad social quienes tengan capacidad de pago, que reconozca que no es de su competencia controvertir las expensas relacionadas en la declaración de ISLR del año gravable 2015, y que siga insistiendo en proferir una liquidación oficial, por la supuesta omisión en el pago de los aportes a la seguridad social por parte de mi representado.

Con todo lo expuesto y desarrollando como violación de las normas, queda demostrado que el actuar de la UGPP vulneró los derechos de mi representado, principalmente lo prescrito en el numeral 6 del artículo 193 de la Ley 1607 de 2012, el cual reza lo siguiente:

"CONTRIBUYENTES. *Son contribuyentes o responsables directos del pago del tributo los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial.*

Las autoridades tributarias deberán brindar a las personas plena protección de los derechos consagrados en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

Adicionalmente, en sus relaciones con las autoridades, toda persona tiene derecho:

(...)

6. A que se observe el debido proceso en todas las actuaciones de la autoridad (...).

Del mismo modo, es importante que la Administración actúe con imparcialidad en los procedimientos Administrativos, ya que así fue previsto por el legislador en el CPACA, cuando estipuló como prohibición a las autoridades⁵³:

"Prohibiciones. *A las autoridades les queda especialmente prohibido:*

14. No practicar oportunamente las pruebas *decretadas o denegar sin justa causa las solicitudes".*

⁵³ Numeral 14 del artículo 9.

En consecuencia, se puede aseverar que la entidad actuó sesgadamente sin fundamentarse en un conducente y pertinente análisis probatorio de sus afirmaciones, violando así el debido proceso de mi representado.

viii. Pagos voluntarios al subsistema de salud y pensión

Tal y como se precisó anteriormente, mi representado no se encontraba obligado a afiliarse y pagar aportes a los subsistemas de salud y pensión, en los periodos comprendidos entre enero y junio de 2015; no obstante, de manera voluntaria efectuó pagos a tales subsistemas a través de una cooperativa.

En virtud de lo anterior, mi representado solicita respetuosamente a la entidad que verifique tal circunstancia, teniendo en consideración que la obligación de cotizar para los trabajadores por cuenta propia surgió en julio de 2015, por lo cual los pagos aplicados de enero a junio de tal año se configuran como voluntarias al no existir la obligación tributaria, y de haber omisión y/o inexactitud en los periodos comprendidos de julio a diciembre de 2015, la misma no sería la determinada por la UGPP, ya que la entidad desconoció los costos relacionados en la declaración de renta de mi representado del ejercicio fiscal en cuestión.

En efecto, mi representado insiste en mantener que la UGPP a los fines de determinar el IBC, debió considerar los costos y gastos declarados para efectos de la determinación de la renta, dada la presunción de veracidad de las declaraciones tributarias.

No obstante lo anterior, en esta etapa procesal, se anexa la relación detallada en archivo de Excel, de los costos respectivos y que corresponden con la actividad productora de renta del ejercicio fiscal 2015, los cuales figuran en los formatos 1001 al 1012, ambos inclusive, debidamente reportados con la información exógena presentada por mi representado ante la DIAN, con el objetivo de que sean tomados en

cuenta por la entidad administrativa. Asimismo, en tales archivos figuran los siguientes formatos:

FORMATO 1003 RETENCION EN LA FUENTE PRACTICADA A TITULO DE RENTA

FORMATO 1007 RELACION DE INGRESOS

FORMATO 1008 CUENTAS POR COBRAR AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015

FORMATO 1009 CUENTAS POR PAGAR

ix. De las sanciones impuestas por la UGPP

i. Sanción por no declarar por la conducta de omisión

En la resolución recurrida la UGPP insiste en la aplicación de la sanción por omisión calculada en un 10% de las supuestas omisiones la cual asciende a la suma de **CIENTO DIECISIETE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$ 117.484.400)**, así⁵⁴:

Por lo anterior, La Unidad debe imponer sanción por esta conducta, atendiendo los parámetros de determinación de la misma y el momento en el cual se liquida⁵⁴, así:

Sanción por omisión Artículo 179 Ley 1607 de 2012			Sanción por no declarar, por la conducta de omisión Artículo 314 Ley 1819 de 2016			
Valor omisión	% sanción (por cada mes o fracción de retardo)	Sanción calculada	Valor omisión	% sanción (por cada mes o fracción de retardo)	Sanción calculada	Límite (200% valor omisión)
58.742.200	12%	250.099.080	58.742.200	10%	208.415.900	117.484.400

En todo caso, tal y como se ha desarrollado a lo largo del presente escrito se han desvirtuado las supuestas omisiones a la seguridad social levantados por la entidad y que dieron origen al requerimiento y a la resolución que profiere la liquidación oficial

⁵⁴ Página 8 de la liquidación.

que aplica la sanción, derivada de la falta de diligencia en cuanto a la apreciación e interpretación del ordenamiento jurídico.

Además, mal puede la UGPP aplicar una sanción por omisión alegando que mi representado no cumplió con el deber de afiliarse al sistema General de Seguridad Social en Pensiones, cuando no estaba obligado a tal deber en los periodos comprendidos entre enero y junio de 2015; no obstante, de manera voluntaria efectuó pagos a tales subsistemas y de haber omisiones y/o inexactitudes por los periodos comprendidos entre julio y diciembre, la sanción no sería la calculada por la entidad, ya que la misma está utilizando un IBC que no corresponde con lo previsto en el ordenamiento jurídico.

Igualmente, se insiste en que el actuar de la administración se basa en unas normas que carecen de asidero legal y constitucional. Por consiguiente, no hay lugar a la imposición de sanción alguna, pues lo contrario sería tanto como aplicar una sanción calculada sobre la base de una obligación inexistente, conforme a los razonamientos antes expuestos.

En consecuencia, tal y como se ha mencionado reiteradamente, cada punto señalado por la UGPP, ha sido debidamente desvirtuado fáctica y normativamente, señalando la diferencia de criterio y el error en el que ha incurrido la entidad por falta de diligencia en cuanto a la apreciación e interpretación de normas y pruebas.

VI PRUEBAS

De manera respetuosa y en nombre de mi representado, solicito al Despacho que para el estudio del presente recurso se tengan como medios probatorios los siguientes:

- i. Original del poder por medio del cual obro.
- ii. Copia simple del Balance General de mi representado correspondiente al ejercicio fiscal 2015.

- iii. Copia simple del Estado de Rentas y Gastos de mi representado al 31 de diciembre de 2015.
- iv. Copia simple de la declaración de renta de mi representado correspondiente al ejercicio fiscal 2015.
- v. Archivo de Excel, donde constan los siguientes formatos de información exógena debidamente presentada por mi representado ante la DIAN:
 - **FORMATO 1001** COSTOS
 - **FORMATO 1003** RETENCION EN LA FUENTE PRACTICADA A TITULO DE RENTA
 - **FORMATO 1007** RELACION DE INGRESOS
 - **FORMATO 1008** CUENTAS POR COBRAR AL 31 DE DICIEMBRE DE 2015
 - **FORMATO 1009** CUENTAS POR PAGAR

VII PETICIONES

En mérito de las razones de hecho y de derecho que anteceden, en nombre de mi representado, solicito respetuosamente al Despacho que:

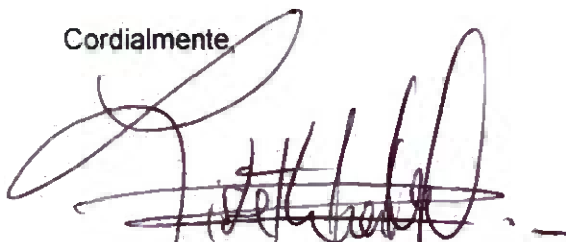
- i. Se declare la nulidad del acto administrativo contenido en la resolución **No. RDO-2018-02032** de fecha 20 de junio de 2018, por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral y se sanciona por no declarar por conducta de omisión.
- ii. Se declare que efectivamente mi representado no estaba obligado a cotizar a la seguridad social en los subsistemas de salud y pensiones, **durante los periodos comprendidos entre enero y junio del ejercicio fiscal 2015.**

- iii. Se reconozcan los costos y expensas relacionados con la actividad productora de renta, los cuales constan plenamente en la declaración de ISLR, y en las demás pruebas aportadas junto con este recurso, de manera que se aplique la fórmula establecida en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, con el fin de liquidar correcta y equitativamente los aportes a la seguridad social de mi representado, correspondientes a los periodos comprendidos entre julio y diciembre de 2015.

VIII NOTIFICACIONES

Cualquier notificación relacionada con el presente escrito, deberá efectuarse a la siguiente dirección: **CALLE 17 No. 10 - 53, CHINU - CORDOBA.**

Cordialmente,



LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA
C.E No. 451.890
T.P No. 245.488 del C.S de la J
En calidad de apoderada

Notaria 8

Del Circuito de Bogotá D.C.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

PRESENTACIÓN PERSONAL

Ante el Notario 8 del Circuito de Bogotá D.C.
Compareció

BONILLA MONJOYA LISBETH ESMERALDA

Identificado con CE 451890

y Tarjeta Profesional No. 245488

y declaro que el contenido del anterior documento es
cierto y que la firma que aquí aparece es la suya

Bogotá D.C. 21/08/2018 a las 11:26:18 a.m.

6y783g057g517


FIRMA



2

FABIO O. CASTIBLANCO CALIXTO
NOTARIO 8 BOGOTÁ D.C.



Señores:

SUBDIRECCIÓN DE DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES

DIRECCION DE PARAFISCALES

**Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones de la Protección Social
UGPP**

Calle 19 # 68A-18

Bogotá D.C.

Ref.: Poder para actuar. Recurso de reconsideración en contra de la resolución No. RDO-2018-02032 de fecha 20 de junio de 2018 por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en la afiliación en la autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral, y se sanciona por no declarar por conducta de omisión.

MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ, C.C No. 78.674.012. Expediente No. 201715200580013303.

Respetados señores,

MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 78.674.012, domiciliado en Chinu – Córdoba, actuando en nombre propio, atentamente manifiesto a los señores funcionarios de la Subdirección de Determinación de Obligaciones – Dirección de Parafiscales de la UGPP, que mediante el presente escrito, confiero **Poder Especial, Amplo y Suficiente**, a la abogada **LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA**, identificada con la cédula de extranjería No. 451.890 de Bogotá, portadora de la tarjeta profesional No. 245.488 del C.S. de la J, (en adelante la apoderada), para que en mi nombre y representación, sustente, redacte, prepare, presente, interponga, firme, suscriba y radique el recurso de reconsideración en contra de la de la resolución No. **RDO-2018-02032** de fecha 20 de junio de 2018 por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en la afiliación en la autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral, y se sanciona por no declarar por conducta de omisión, relacionada con los periodos de enero a diciembre del año 2015.

La apoderada, queda igualmente facultada tanto para sustituir, transigir, desistir del presente poder, subsanar, firmar e interponer el correspondiente recurso objeto del presente poder, atender y responder cualquier escrito de ampliación que se derive de la presentación del recurso de reconsideración, así como para notificarse de las decisiones siguientes proferidas por la UGPP hasta agotar la vía administrativa y cualquier otro tipo de acción y escrito que se origine con ocasión a la decisión tomada por la Unidad, en relación con el acto administrativo de la referencia, disponer del derecho de litigio mediante la terminación por mutuo acuerdo o por conciliación y, en general, adelantar todas las actuaciones y gestiones necesarias para el cabal cumplimiento de su gestión.

La apoderada, además de las facultades aquí señaladas, podrá autorizar a terceras personas para notificarse de actos administrativos que se desprendan del expediente de la

ESPACIO EN BLANCO

ESPACIO EN BLANCO

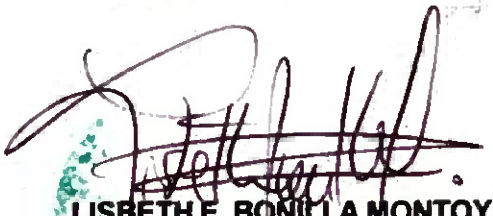
referencia, así como para que los mismos puedan obtener información del estado actual de dicho expediente.

Ruego a los señores funcionarios reconocer personería jurídica a la abogada LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA en los términos y para los fines previstos en este poder.

De los señores funcionarios, con toda atención,

Acepto,


MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ
C.C No. 78.674.012


LISBETH E. BONILLA MONTOYA
C.E No. 451.890 de Bogotá
T.P No. 245.488 del C.S. de la J.

NOTARIA DE CHINÚ - CORDOBA
CERTIFICA
QUE COMPARECIO PERSONALMENTE
Mario Javier Velasco Alvarez
QUIEN SE IDENTIFICÓ CON LA
C.C. No. 78674012
Y DIJO QUE ESTA ES SU
FIRMA Y HUELLA DEL INDICE
DERECHO Y COLOCADO EN
ESTE DOCUMENTO QUE
APRUEBA EN TODAS SUS
PARTES.



15082018
NOTARIA DE CHINÚ
ESTA DILIGENCIA SE
HACE A RUEGO E
INSISTENCIA DEL USUARIO



Notaria 8

Del Circuito de Bogotá D.C.

REPUBLICA DE COLOMBIA

PRESENTACION PERSONAL

Ante el Notario 8 del Circuito de Bogotá D.C.

Compareció:

BONILLA MONYOYA LISBETH ESMERALDA

Identificado con CE 451880

y Tarjeta Profesional No. 245488

y declaro que el contenido del anterior documento es cierto y que la firma que aquí aparece es la suya.

Bogotá D.C. 21-08-2018 a las 11:26:18 a.m.

677891576517



PIRMA



FABIO O. CASTIBLANCO CALIXTO

NOTARIO 8 BOGOTÁ D.C.



ESPACIO EN BLANCO

ESPACIO EN BLANCO

MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ
NIT: 78.674.012-4
BALANCE GENERAL
A 31 DE DICIEMBRE DEL 2015

ACTIVOS

ACTIVO CORRIENTE
DISPONIBLE

CAJA		71.577.388,00
General	71.577.388,00	
BANCO		622.612,00
Av VillasCta Ahorros	610.892,00	
Daviplenda	11.920,00	
ANTICIPO IMPUESTOS Y SALDOS		9.548.003,00
Retencion En La Fuente	9.548.003,00	
CUENTAS POR COBRAR		704.000.000,00
Deudores	150.000.000,00	
Alcaldia Distrital - Bogotá	554.000.000,00	
INVENTARIOS		199.800.000,00
Materiales y Suministros	199.800.000,00	

TOTAL ACTIVO CORRIENTE **985.548.003,00**

ACTIVOS FIJOS

PROPIEDADES, PLANTA Y EQUIPO

EQUIPOS DE COMPUTACION Y COMUNICACIÓN	22.560.000,00
MAQUINARIA Y EQUIPO	34.900.500,00
CASA HABITACION	360.000.000,00
EQUIPO DE OFICINA	23.589.000,00
VEHICULOS	77.200.000,00

TOTAL ACTIVOS FIJOS **518.249.500,00**

TOTAL ACTIVOS **1.503.795.503,00**

MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ
NIT: 78.674.012-4
BALANCE GENERAL
A 31 DE DICIEMBRE DEL 2015

PASIVOS

PASIVO CORRIENTE

OBLIGACIONES FINANCIERAS

Obligacion - Tarjeta Crédito Banco Occidente	3.020.000,00	3.020.000,00
--	--------------	--------------

CUENTAS POR PAGAR

Otros	1.213.000,00	1.213.000,00
-------	--------------	--------------

IMPUESTOS GRAVAMENES Y TASAS

Provision Impuesto de Renta	9.795.000,00	9.795.000,00
-----------------------------	--------------	--------------

TOTAL PASIVOS CORRIENTES

14.028.000,00

TOTAL PASIVOS

14.028.000,00

PATRIMONIO

CAPITAL PERSONAS NATURALES	1.431.348.956,28
----------------------------	------------------

UTILIDAD DEL EJERCICIO	58.420.546,72
------------------------	---------------

TOTAL PATRIMONIO

1.489.767.503,00

TOTAL PASIVO MAS PATRIMONIO

1.503.795.503,00



MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ
CC # 78674.012



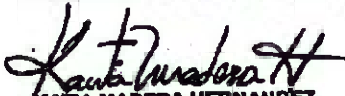
KATIA MADERA HERNANDEZ
Contador Publico
T.P. 108471-T

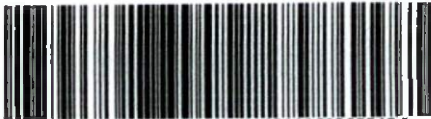
MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ**NIT: 78.674.012-4****ESTADO DE RENTAS Y GASTOS****A DICIEMBRE 31 DEL 2015****INGRESOS****INGRESOS OPERACIONALES**

CONSTRUCCION DE OBRAS CIVILES	1.499.983.000,00
PARTICIPACION CONSORCIO PARQUE DE LAS AMERICAS 2014	
25%	431.426.877,01
PARTICIPACION CONSORCIO TERMOACUIFERO 5%	19.803.777,50
PARTICIPACION CONSORCIO COG 1%	47.804.419,00

TOTAL INGRESOS OPERACIONALES**1.999.018.073,51****VENTAS NETAS****1.999.018.073,51****MENOS COSTOS DE VENTAS**

COSTOS DE PRODUCCION Y OPERACION	1.441.983.850,00
PARTICIPACION CONSORCIO PARQUE DE LAS AMERICAS 2014	
25%	409.855.533,16
PARTICIPACION CONSORCIO TERMOACUIFERO 5%	18.813.588,83
PARTICIPACION CONSORCIO COG 1%	45.413.259,00

TOTAL COSTOS DE VENTAS**1.918.066.230,78****UTILIDAD BRUTA EN VENTAS****82.951.842,72****GASTOS OPERACIONALES****DE ADMINISTRACION****Diversos****8.500.000,00****UTILIDAD OPERACIONAL****74.451.842,72****NO OPERACIONALES****GASTOS BANCARIOS****Intereses****608.152,00****Gravamen a Los Movimientos Financieros****5.428.144,00****TOTAL GASTOS NO OPERACIONALES****6.236.296,00****UTILIDAD ANTES DE IMPUESTOS SOBRE RENTA****68.215.546,72****PROVISION DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA****9.795.000,00****UTILIDAD DEL EJERCICIO****58.420.546,72**
MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ
CC 78674.012
KATIA MADERA HERNANDEZ
Contador Publico
T.P. 108471-T

REPÚBLICA DE COLOMBIA DIAN Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales		Declaración de Renta y Complementarios Personas Naturales y Asimiladas No Obligadas a llevar Contabilidad		PRIVADA	210
1. Año 2015 Espacio reservado para la DIAN		4. Número de formulario 2111603655451			
		 (415)7707212489984(8020) 000211603655451			
5. Número de Identificación Tributaria (NIT) 7 8 6 7 4 0 1 2		6. DV 4	7. Primer apellido VELASCO	8. Segundo apellido ALVAREZ	9. Primer nombre MARIO
24. Actividad económica 4 1 1 1		10. Otros nombres JAVIER			
27. Fracción año gravab. 2016 (Marque "X") ☐		28. Si es beneficiario de un convenio para evitar la doble tributación (Marque "X") ☐		29. Cambio titular inversión extranjera (Marque "X") ☐	
Patrimonio Total patrimonio bruto 30 1,503,798,000 Deudas 31 14,028,000 Total patrimonio líquido 32 1,489,768,000		Ganancia Ocasional Ingresos por ganancias ocasionales en el país 67 0 Ingresos por ganancias ocasionales en el exterior 68 0 Costos por ganancias ocasionales 69 0 Ganancias ocasionales no gravadas y exentas 70 0 Ganancias ocasionales gravables 71 0 Total ingresos obtenidos periodo gravable 72 0			
Ingresos Recibidos como empleado 33 0 Recibidos por pensiones jubilación, invalidez, vejez, la sobreviviente y riesgos laborales 34 0 Honorarios, comisiones y servicios 35 1,999,018,000 Intereses y rendimientos financieros 36 0 Dividendos y participaciones 37 0 Otros (Ventas, arrendamientos, etc.) 38 0 Obtenidos en el exterior 39 0 Total ingresos recibidos por concepto de renta 40 1,999,018,000 Dividendos y participaciones 41 0 Donaciones 42 0 Pagos a terceros por alimentación 43 0 Otros ingresos no constitutivos de renta 44 0 Total ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional 45 0 Total ingresos netos 46 1,999,018,000		Determinación de la renta gravable alternativa - IMAN para empleados Dividendos y participaciones 73 0 Indemnizaciones en dinero o en especie por seguro de vida 74 0 Aportes obligatorios al sistema general de seguridad social a cargo del empleado 75 0 Gastos de representación exentos 76 0 Pagos catastróficos en salud efectivamente verificados no cubiertos por el POS 77 0 Pérdidas por desastres o calamidades públicas 78 0 Aportes obligatorios a seguridad social de un empleado del servicio doméstico 79 0 Costo fiscal de los bienes enajenados 80 0 Indemnizaciones y otros Lit. I) Art 332 ET. 81 0 Retiros fondos de pensión de jubilación e invalidez, fondos de cesantías y cuentas AFC 82 0 Renta Gravable Alternativa (Base del IMAN) 83 0			
Costos y deducciones Gastos de nómina incluidos los aportes a seguridad social y parafiscales 47 0 Deducción por dependientes económicos 48 0 Deducción por pagos de intereses de vivienda 49 0 Otros costos y deducciones 50 1,927,684,000 Costos y gastos incurridos en el exterior 51 0 Total costos y deducciones 52 1,927,684,000		Impuesto sobre la renta líquida gravable 84 9,793,000 Impuesto Mínimo Alternativo Nacional -IMAN, empleados 85 0 Descuentos Impuestos pagados en el exterior sobre dividendos y participaciones lit a), b) y c) art. 254 E.T. 86 0 Impuestos pagados en el exterior sobre dividendos y participaciones lit d) art. 254 E.T. 87 0 Por impuestos pagados en el exterior, distintos a los registrados anteriormente 88 0 Otros 89 0 Total descuentos tributarios 90 0			
Renta Renta líquida ordinaria del ejercicio 53 71,334,000 Pérdida líquida del ejercicio 54 0 Compensaciones (Por exceso de renta presuntiva) 55 0 Renta líquida 56 71,334,000 Renta presuntiva 57 36,164,000 Gastos de representación y otras rentas de trabajo 58 0 Aportes obligatorios al fondo de pensión 59 0 Aportes a fondos de pensiones voluntarios 60 0 Aportes a cuentas AFC 61 0 Otras rentas exentas 62 0 Por pagos laborales (25%) y pensiones 63 0 Total renta exenta 64 0 Rentas gravables 65 0 Renta líquida gravable 66 71,334,000		Liquidación privada Impuesto neto de renta 91 9,793,000 Impuesto de ganancias ocasionales 92 0 Descuento por impuestos pagados en el exterior por ganancias ocasionales 93 0 Total impuesto a cargo 94 9,793,000 Anticipo renta por el año gravable 2015 95 0 Saldo a favor año 2014 sin solicitud de devolución o compensación 96 0 Total retenciones año gravable 2015 97 9,548,000 Anticipo renta por el año gravable 2016 98 0 Saldo a pagar por impuesto 99 247,000 Sanciones 100 0 Total saldo a pagar 101 247,000 o Total saldo a favor 102 0			
105. No. Identificación dependiente 981. Cód. Representación ☐		107. Total dependientes 0		996. Espacio para el número interno de la DIAN/ Adhesivo 91000370615020	
Firma del declarante o de quien lo representa 201603006139339		Fecha Acuse de Recibo 2016-08-11 / 10:25:08 AM 5:08		997. Espacio para el número interno de la DIAN/ Adhesivo 998. Pago total \$ 0	

Notificación RQI 1228



SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A. NIT 900.062.917-9

CORREO CERTIFICADO NACIONAL



RN792638586C0

Centro Operativo: UAC.CENTRO

Orden de servicio: 8042537

Fecha Pre-Admisión: 18/07/2017 11:03:52

8305

025

Valores	Remitente Nombre/ Razón Social: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP - CORREO Y CORRA - Dirección: CRA 88 No 13-17 Referencia: 201715002148271 Ciudad: BOGOTÁ D.C.	Destinatario Nombre/ Razón Social: MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ Dirección: CL 17 10 53 Tel: Ciudad: CHINU
	Nombre/ Razón Social: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UGPP - CORREO Y CORRA - NIT/C.CIT: 1900373913 Teléfono: 4249595 Referencia: 201715002148271 Ciudad: BOGOTÁ D.C.	Código Postal: Depto: BOGOTÁ D.C. Código Operativo: 1111000
	Peso Fisico(gra): 500 Peso Volumétrico(gra): 0 Peso Facturado(gra): 500 Valor Declarado: \$10.000 Valor Flete: \$7.500 Costo de manejo: \$0 Valor Total: \$4.800	Dice Contenedor: 3 Observaciones del cliente:

Causal Devoluciones:

☐ RE Rechazado	☐ G1 G2 Cerrado
☐ NE No existe	☐ N1 N2 No contactado
☐ NS No reside	☐ FA Fallecido
☐ NR No reclamado	☐ AC Apartado Cautelado
☐ DE Desconocido	☐ FM Fuerza Mayor
☐ Dirección errada	

Firma nombre y/o sello de quien recibe:

Chufen Solana

C.C. 106618757 Hora:

Fecha de entrega: 2017-07-17

Distribuidor: ENKA BOLIVIA

C.C. 333364AD

Gestión de entrega:

☐ Ter ☐ 200 ☐ 200



11110008305025RN792638586C0

Principal Bogotá D.C. Colombia Dirección 75 5 4 95 4 55 Bogotá / www.4-72.com.co / línea Nacional 01 8000 10 20 / Tel. contacto (57) 4777005 Min. Transporte Lic. de carga 000200 del 26 de mayo de 2016/Min.TC, Res. Miscelánea Expediente 000507 de 9 septiembre del 2016

El usuario debe expresar constancia que tuvo conocimiento del contenido que se encuentra publicado en la página web. 4-72 transmitirá sus datos por canales para probar la entrega del envío. Para ejercer algún reclamo, servicioalcliente@4-72.com.co Para consultar la Política de Tratamiento, www.4-72.com.co



1120.72

Bogotá D.C., 25 de noviembre de 2020

Honorable Juez:

Dra. ILIANA ARGELI CUADRADO

JUZGADO (06) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MONTERIA

adm06mon@cendoj.ramajudicial.gov.co

Montería - Córdoba

REFERENCIA: CONTESTACIÓN DEMANDA

DEMANDANTE: MARIO VELASCO ALVAREZ

DEMANDADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y DE PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.

NUMERO DEL PROCESO: 230013333006202000076-00

Radicado: 2020110003627591



PAULA CAMILA GARZÓN MORERA, identificada con cédula de ciudadanía 1.010.206.814 de Bogotá D.C., y Tarjeta Profesional de Abogado 247.507 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi calidad de Apoderada Especial de la entidad demandada Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP-, según poder conferido por la Dra. **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRAS**, actuando en su condición de Subdirectora General Código 40, Grado 24 de la Subdirección Jurídica de Parafiscales y conforme a las resoluciones No. 379 del 31 de marzo de 2020, No. 688 del 04 de agosto de 2020, y acta de posesión No. 32 de fecha 04 de mayo de 2020, por medio del presente escrito procedo a contestar el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, formulado por la Dra. **LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA**, en calidad de apoderada del señor **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 78.674.012 de conformidad con el artículo 175 del C.P.A.C.A con fundamento en lo siguiente:

I. A LAS PRETENSIONES

Conforme a las consideraciones de orden fáctico y jurídico que se expondrán en la presente contestación, en forma respetuosa manifiesto a la Honorable Magistrada, que la Unidad se **OPONE** a todas y cada una de las declaraciones y pretensiones (principales y subsidiarias) formuladas en el escrito de demanda, toda vez que la entidad que represento actuó en ejercicio de las facultades y funciones establecidas en la Ley y conforme a las disposiciones especiales vigentes al momento de expedir los actos administrativos objeto de la presente demanda, los que se encuentran investidos de la presunción de legalidad que no logra quebrantar la parte actora, ni con los hechos, ni con los fundamentos jurídicos, como tampoco con los elementos probatorios contenidos en libelo, esto es:

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones y declaraciones formuladas por la parte demandante, en los siguientes términos:

1. DECLARAR LA NULIDAD de los actos administrativos contenidos en:

- La resolución No. **RDC – 2019 – 01061 de fecha 25 de junio de 2019** por medio del cual se resuelve el recurso de reconsideración, proferida por la Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).



- La resolución No. **RDO – 2018 – 02032 de fecha 20 de junio de 2018**, por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en la afiliación en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral y se sanciona por no declarar por conducta de omisión, en los periodos de enero a diciembre de 2015, proferida por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la misma entidad.

ME OPONGO, toda vez que la Unidad actuó en ejercicio de las facultades y funciones legales y de conformidad con las disposiciones especiales vigentes al momento de expedir los actos administrativos objeto de la presente demanda, actos que se encuentran investidos de la presunción de legalidad que no logra quebrantar la parte actora, ni con los hechos, ni con los fundamentos jurídicos y de orden probatorio allegado al libelo, toda vez que no ha vulnerado ninguno de los preceptos legales que cita la parte actora en la demanda y en su lugar se solicita que se condene en costas a la misma.

2. Se RESTABLEZCA EL DERECHO de mi representado, en el sentido de que se declare que:

- Efectivamente no estaba obligado a cotizar a la seguridad social en los subsistemas de salud y pensión, durante los periodos comprendidos entre enero y diciembre del ejercicio fiscal 2015.
- En el supuesto que existiese obligación alguna para mi representado, se declare que la misma surge para los periodos comprendidos entre julio y diciembre de 2015.
- Se reconozcan los costos y expensas relacionados con la actividad productora de renta, los cuales constan plenamente en la declaración de Impuesto Sobre la Renta (en lo sucesivo declaración de ISLR), y en las demás pruebas aportadas en la vía gubernativa y que obran en el expediente administrativo, de manera que se aplique la fórmula establecida en el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, con el fin de liquidar de manera correcta y equitativamente los aportes a la seguridad social de mi representado, correspondientes a los periodos comprendidos entre **julio y diciembre de 2015**.

ME OPONGO, toda vez que la Unidad al realizar la fiscalización de los periodos **enero a diciembre de 2015**, la Unidad encontró que el señor **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ**, incurrió en la conducta de mora en el pago de las autoliquidaciones al Sistema de Seguridad Social Integral – SSSI- en los periodos de **enero a diciembre de 2015**, por la suma de **\$58.742.200**. Sin lograr desvirtuarlos ni tampoco aportar pruebas de los costos y gastos asociados a su actividad de renta de conformidad con lo establecido en el artículo 107 del Estatuto Tributario.

- 3. En subsidio de la declaración anterior, se sirva ordenar a la UGPP ajustar la liquidación de aportes a los subsistemas de salud y pensión correspondientes a los periodos comprendidos entre julio y diciembre de 2015, considerando los costos y deducciones que fueron reportados en la declaración de ISLR de mi representado y que no fueron tenidos en cuenta por dicha entidad.**

ME OPONGO, toda vez que el demandante no aportó durante el transcurso de todo el proceso administrativo las pruebas necesarias para soportar los costos de conformidad con el artículo 107 del Estatuto Tributario Nacional.

II. A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

En relación con los hechos, procedo a dar respuesta a cada uno, así:

A LOS HECHOS I y II: Son ciertos y se complementan



La Unidad a través de la Subdirección de Determinación, inició proceso de fiscalización de aportes para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de la Protección Social por los periodos del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015, para lo cual le fue proferido y notificado el requerimiento de información **RQI-2017-01228 del 07/07/2017** al señor **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ** identificado con C.C. **78674012**, solicitando allegara la siguiente información:

INFORMACIÓN REQUERIDA

- 1. Copia del documento que acredite su calidad de pensionado por vejez, si se encuentra en dicha condición, y/o acreditar los requisitos que lo excluyan de realizar los aportes al subsistema de pensiones (resolución de reconocimiento de pensión, indemnización sustitutiva o devolución de saldos).
- 2. Copia del documento que acredite su condición de afiliado a un régimen de excepción (Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, Magisterio, Ecopetrol), si se encuentra en dicha condición.
- 3. Actividad económica y tarifa del riesgo laboral que le aplica para el Sistema de Riesgos Laborales, si desarrolló actividades mediante un contrato de prestación de servicios.
- 4. Certificado de residencia u otros documentos que acrediten su residencia en el extranjero, expedidos por el país de residencia, si se encontraba en dicha condición durante los periodos mencionados. Los documentos en idioma extranjero deben cumplir los requisitos del artículo 250 de la Ley 1564 de 2012.
- 5. Relación de los ingresos brutos y costos asociados a su actividad productora de renta, con las siguientes condiciones:
 - Certificada por contador público o revisor fiscal, en caso de estar obligado a tenerlo.
 - Acompañada de los soportes que acrediten los respectivos ingresos y costos. Las facturas y/o documentos equivalentes deben cumplir con los requisitos indicados en los artículos 617 del Estatuto Tributario y 3º del Decreto 522 de 2003.

- En medio magnético, en formato Excel, con la siguiente estructura:

Identificación del concepto: ingreso / costo	Concepto de ingreso / costo	Mes	Valor mensual	Descripción del ingreso o costo	Fuente del ingreso: nacional o extranjera
Indique: Ingreso o costo	Nombre del ingreso o costo a relacionar	Número del mes (1-12)	Valor mensual del ingreso percibido o costo incurrido	Describa brevemente el ingreso percibido o costo incurrido para desarrollar su actividad productora de renta.	Si se trata de ingreso, indique si este se obtuvo en Colombia (fuente nacional) o en otro país (fuente extranjera)

El aportante podrá enviar otros documentos o información adicional que estime pertinente para verificar el pago de aportes al Sistema de la Protección Social.

En caso de autorizar la notificación a una dirección procesal, se solicita indicar en la respuesta a este requerimiento una **única dirección**, bien sea electrónica o física.





Requerimiento de información al cual vencido el termino otorgado por la Unidad, el aportante **NO** brindó respuesta.

Ver: Antecedentes Administrativos / Requerimiento de Información

A LOS HECHOS III; IV; V: Son ciertos y se complementa

Vencido el termino para que el aportante allegara la información solicitada en el requerimiento de información, sin que se pronunciara en ningún sentido, la Unidad profirió el Requerimiento para Declarar o Corregir **RCD-2017-02959 del 30/10/2017**.

En el requerimiento para declarar o corregir se señaló que fueron consultadas las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondo de Pensiones y de Cesantías – ASOFONDOS- el Registro único de Afiliados (RUAF), y la del sistema de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para establecer si EL OBLIGADO: (i) se encuentra afiliado a una entidad promotora de salud en calidad de cotizante, y (ii) se encuentra afiliado a alguno de los regímenes del Sistema General de Pensiones; (iii) el estado de dichas afiliaciones.

Ejecutadas las consultas, se evidenció lo siguiente:

VERIFICACIÓN DE LA EDAD	Fecha de nacimiento	05/10/1968
	Edad al 01/01/2015	46
SISTEMA GENERAL DE SALUD	Fecha de afiliación	2014-08-01
	Tipo de afiliación	Cotizante
SISTEMA GENERAL DE PENSIONES	Fecha de afiliación	01/05/1996
	Administradora	ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTIA PROTECCION SA
	Pensionado por vejez	NO
	Fecha de resolución de pensión	

En igual sentido, toda vez que el aportante no aportó ninguna información, la Unidad tomó los ingresos reportados en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios presentada por el año gravable **2015**, según información suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, los cuales corresponden a los ingresos brutos y ascienden a la suma de **MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES DIECIOCHO MIL PESOS M/CTE (\$ 1.999.018.000)**

INGRESOS	RENLÓN	VALOR
Honorarios, comisiones y servicios	35	1.999.018.000
Intereses y rendimientos financieros	36	0
Dividendos y participaciones	37	0
Otros (ventas, arrendamientos, etc.)	38	0
Ingresos en el exterior	39	0
Ingresos por ganancia ocasional en el país	67	0
Ingresos por ganancia ocasional en el exterior	68	0
Total ingresos brutos		1.999.018.000

Como consecuencia de lo anterior, en el requerimiento para declarar o corregir señalado, le fue propuesto al aportante hoy demandante los siguientes ajustes:



5.1 Afiliarse y/o reportar la novedad de ingreso, declarar y pagar, como COTIZANTE al Sistema de Seguridad Social Integral- SSSI, por los subsistemas de salud y pensiones, los aportes correspondientes a los periodos de enero a diciembre de 2015, por la suma de **CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$ 58.742.200)**, como se resume a continuación:

5.2 Pagar las sanción calculada así:

Omisión, por la suma de **CIEN MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS DIECISEIS PESOS MCTE (\$100.377.816)**.

Se advierte que los valores propuestos por concepto de sanción se recalcularán en la liquidación oficial que profiera esta Subdirección, si hay mérito para ello, teniendo en cuenta el principio de favorabilidad en materia tributaria, según el cual, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Ver: Antecedentes Administrativos / Requerimiento para Declarar o Corregir.

AL HECHO VI: Es cierto

El aportante a través de apoderada remitió respuesta al Requerimiento para Corregir o Declarar por medio del radicado No. **201850050590892** del **01/03/2017**

Ver: Antecedentes Administrativos / Requerimiento para Declarar o Corregir

AL HECHO VII: Es cierto

La Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP, profirió la Liquidación Oficial **RDO-2018-02032 del 20/06/2018**, al señor **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ**, Por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en la afiliación en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral – SSSI- y se sanciona por no declarar por conducta de omisión en el período **2015**. Así:

ARTÍCULO PRIMERO: Proferir Liquidación Oficial a **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ** con C.C. **78.674.012**, por omisión en la afiliación en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral – SSSI- en los periodos de enero a diciembre de 2015, por la suma de **CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$58.742.200)**, como se resume a continuación:

ARTÍCULO SEGUNDO: Imponer sanción por no declarar por la conducta de omisión a **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ** con C.C. **78.674.012**, por la suma de **CIEN DIECISIETE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$117.484.400)**.

Ver: Antecedentes Administrativos / Liquidación Oficial

AL HECHO VIII. Es cierto

Mediante escrito radicado 201850052583712 del 21 de agosto de 2018, por intermedio de apoderada, el aportante presentó recurso de reconsideración en contra de la Resolución **RDO-2018-02032 del 20/06/2018**.

Ver: Antecedentes Administrativos / Recurso de Reconsideración

AL HECHO IX. Es cierto

La Dirección de Parafiscales, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la aportante, por medio de la Resolución **RDC-2019-01061 del 25/06/2019**, confirmando los valores determinados en la Resolución **RDO-2018-02032 del 20 de junio de 2018**, por valor de **\$58.742.200** y se revoca la sanción por omisión tasada en la liquidación oficial por valor

de **\$117.484.400**, toda vez que se desvirtuó la conducta por omisión que dio lugar a su imposición.

ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR los aportes determinados en la Liquidación Oficial No. RDO-2018-02032 del 20 de junio de 2018, proferida por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales a cargo de **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. **78.674.012**, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo

ARTÍCULO SEGUNDO: REVOCAR la sanción por omisión impuesta a **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. **78.674.012**, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

Ver: Antecedentes Administrativos / Recurso Reconsideración

III. ARGUMENTOS DE DEFENSA

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

1. Del Sistema De La Protección Social – Sensibilización Frente A La Obligatoriedad De Afiliación Y Pago De Aportes Al Sistema.
2. Antecedentes Administrativos
3. Pronunciamiento frente al acápite **“NORMAS VIOLADAS”**
4. Desarrollo de todos y cada uno de los planteamientos formulados por el demandante en el capítulo **“MOTIVOS DE DISCONFORMIDAD”**
5. Jurisprudencia
6. Oposición a los medios de prueba pedidos por la parte actora

Habiendo indicado la estructura en la que se dará contestación a los argumentos presentados, me permito indicar:

1. Del Sistema De La Protección Social – Sensibilización Frente A La Obligatoriedad De Afiliación Y Pago De Aportes Al Sistema.

El artículo 48 de la Constitución Nacional elevó a rango constitucional el Derecho irrenunciable a Seguridad Social, el cual debe ser garantizado a todos los habitantes del territorio y cuya cobertura será ampliada en forma progresiva. Así mismo establece que el Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera y respetará los derechos adquiridos.

La seguridad social es un derecho fundamental y un servicio público cuya obligatoria prestación debe asegurar el Estado. Este derecho exige la existencia de sistemas de seguridad social que brinden protección frente a (i) la falta de ingresos ya sea por enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; (ii) gastos excesivos de atención de salud; (iii) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares dependientes, los cuales, además de estar disponibles deben prever prestaciones que permitan asegurar a los beneficiarios una vida digna, ofrecer cobertura universal **–con énfasis en los grupos más desfavorecidos o marginados–**, contar con reglas proporcionales y transparentes de acceso y permanencia, contemplar costos asequibles, así como escenarios de participación y de difusión de información, y ser accesibles físicamente. ⁽¹⁾

¹ Corte Constitucional Sentencia C - 504 del 16 de julio de 2014. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt.



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

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

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

En relación con el principio de solidaridad, la H. Corte Constitucional en sentencia C- 124 de 2004, señaló que *“En relación con el principio de solidaridad ha dicho la Corte que este implica que todos los que participan en el sistema de seguridad social tienen el deber de contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban, en general, cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino para preservar el sistema en su conjunto.”*

Es así como: *“(…) a la seguridad social se le reconoce un carácter expansivo y no excluyente, que a partir de la solidaridad e igualdad, busca llevar prosperidad y bienestar a todos los sectores de la población, en particular a los más desprotegidos; propósito que depende en gran medida de las circunstancias políticas, económicas y jurídicas existentes, del compromiso de los gobiernos y del adecuado manejo que se haga de los recursos que sean apropiados y dispuestos para el cumplimiento de ese fin.”*⁽²⁾

“La seguridad social en Colombia es esencialmente solidaridad social. No se concibe el sistema de seguridad social sino como un servicio público solidario; y la manifestación más integral y completa del principio constitucional de solidaridad es la seguridad social. La seguridad social es, en la acertada definición del preámbulo de la Ley 100 de 1993, el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que dispone la persona “y la comunidad”, para que, en cumplimiento de los planes y programas que el Estado y “la sociedad” desarrollen, se pueda proporcionar la “cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica”, con el fin de lograr el bienestar individual y “la integración de la comunidad”:

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

² Sentencia c- 655 de 2003 Corte Constitucional.



desarrollo del principio solidario, sólo es posible gracias a él, y está concebido para hacerlo realidad.”

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

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

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

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

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

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

El concepto de “protección social” que manejó el Congreso de la República en la Ley 789 de 2002 resulta ser distinto de aquel de “seguridad social”, por cuanto, aquél es simplemente un conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo los derechos a la salud, la pensión y al trabajo; por el contrario, la seguridad social es, a su vez, un servicio público, y un derecho irrenunciable de toda persona, que adquiere el carácter de fundamental por conexidad, cuando resulten afectados derechos tales como la salud, la vida digna y la integridad física y moral, entre otros. ⁽³⁾

Sistema que se encuentra financiado principalmente por las contribuciones parafiscales de la protección social, que se “refieren a los aportes con destino al sistema de seguridad social integral conformado por el sistema General de Seguridad Social en Salud, Pensiones y riesgos Laborales, y a los establecidos con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, al Instituto Colombiano de Bienestar familiar ICBF y al Régimen de Subsidio Familiar.” ⁽⁴⁾

Bajo estos preceptos normativos y jurisprudenciales expuestos en este acápite, exponemos la función social que cumplen la UGPP al determinar el adecuado completo y oportuno pago de las contribuciones parafiscales de la protección social, en salvaguarda de derechos de terceros a la salud, pensión, riesgos laborales; logrando el aseguramiento efectivo de los riesgos derivados de la actividad laboral, y su garantía de protección a la vejez; recursos

³ Corte Constitucional sentencia C - 834 de 2007.

⁴ Artículo 1° Decreto 3033 de 2013.



estos que reiteramos no ingresan al presupuesto nacional, sino que van dirigidos directamente al propio sistema de seguridad social a fin de financiar servicios con calidad en oportunidad a la población más vulnerable de la sociedad.

2. Antecedentes administrativos

- Requerimiento de Información No. RQI-2017-001228 del 07 de julio de 2017, mediante el cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones solicitó la información y documentos necesarios para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de la Protección Social por los periodos del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015, notificada por correo certificado el 26 de julio de 2017.
- Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2017-02959 del 30 de octubre de 2017, proferido por la Subdirección de Determinación de Obligaciones, al establecer que el aportante MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ: “(...) por los periodos de enero a diciembre de 2015 se afilie y/o reporte la novedad de ingreso, declare y pague los aportes como cotizante al Sistema de Seguridad Social Integral - SSSI, por cuanto se evidenció que conforme con su declaración del impuesto sobre la renta y complementarios por el año gravable 2015, contó con capacidad de pago que lo obligaba a afiliarse y cotizar a los subsistemas de salud y pensión de 2015 (...)”, notificada por correo certificado el 12 de noviembre de 2017, como se evidencia en la guía de correo certificado No. RN854490644CO, emitida por Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.
- Mediante radicado No. 201850050590892 del 01 de marzo de 2017 LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA, en calidad de apoderada del aportante MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ, dio respuesta al Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2017-02959 del 30 de octubre de 2017 por fuera del término legal establecido en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.
- Resolución No. RDO-2018-02032 del 20 de junio de 2018, mediante la cual se profirió Liquidación Oficial al aportante MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ, notificada por correo certificado el 16 de julio de 2018, como se evidencia en la guía de correo certificado No. RN971240278CO, emitida por Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.
- Por medio del radicado **201850052583712 del 21 de agosto de 2018** el aportante allegó recurso de reconsideración en contra de la resolución RDO-2018-02032 del 20 de junio de 2018.
- La Dirección de Parafiscales a través de la resolución **RDC-2019-01061 del 25/06/2019**, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto ordenando la modificación de los valores y dejando en firme los siguientes valores

3. Pronunciamiento frente al acápite “NORMAS VIOLADAS”

A continuación, procedo a pronunciarme frente a las disposiciones normativas señaladas como violadas por la actuación de esta Unidad.

Señala la parte demandante que se vulneraron las siguientes normas:

1. Constitución Política de Colombia.
2. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).
3. Ley 100 de 1993.
4. Ley 797 de 2003.



5. Ley 1607 de 2012.
6. Ley 1739 de 2014.
7. Ley 1753 de 2015.
8. Estatuto Tributario Nacional.
9. Demás normas, jurisprudencias y doctrinas.

Es preciso señalar que la Entidad que represento no ha vulnerado ninguna de las normas que la parte actora cita en este acápite, de su lectura se puede colegir que corresponde a transcripción, resumen y apreciación que se hace de las mismas, sin que en el fondo se exprese con exactitud y claridad, cuál es la supuesta infracción o quebrantamiento en que incurrió la Unidad en la expedición de los actos administrativos demandados.

Del análisis hecho por el aportante frente a las normas violadas se observa que el mismo gira entorno a que esta Unidad adelantó el proceso de fiscalización sin sustento probatorio ni jurídico y que durante este no se garantizó el debido proceso y el derecho de defensa al demandante.

Lo expuesto por el demandante en el escrito no presenta mayor análisis toda vez que no es claro en señalar las razones por las que los artículos precitados fueron infringidos. No obstante, se aclara que esta Unidad emitió los actos administrativos hoy demandados actuando en el marco de sus competencias, esto es dentro de lo establecido en los artículos 156 de la Ley 1151 de 2007 y 1, literal b), del Decreto 169 de 2008 que determinan que la entidad tiene a su cargo las tareas de seguimiento, colaboración y determinación adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, puede adelantar acciones de determinación y cobro en el caso de evasores omisos, las investigaciones que estime pertinentes para establecer la existencia de hechos que generen obligaciones en materia de contribuciones parafiscales y expedir liquidaciones.

Esta Unidad atendió el debido proceso administrativo, en el sentido de brindar las garantías suficientes al presunto responsable para que materialice su derecho a la defensa y contradicción, el cual ha sido interpretado por la jurisprudencia como íntimamente ligado con el derecho al debido proceso, así lo ha entendido la Corte Constitucional en la Sentencia C-371 de 2011:

“(...) Esta Corporación ha explicado que el derecho al debido proceso se descompone en varias garantías que tutelan diferentes intereses ya sea de los sujetos procesales, o de la colectividad a una pronta y cumplida justicia. Entre ellas, el artículo 29 de la Constitución, en forma explícita consagra tanto el principio de celeridad, como el derecho de contradicción y controversia probatoria. Al respecto dicha norma señala que toda persona tiene derecho “a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho”. Por su parte, el artículo 228 superior prescribe que “los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”. En desarrollo de estos principios, de un lado los procesos deben tener una duración razonable y, de otro, deben establecer mecanismos que permitan a los sujetos procesales e intervinientes controvertir, en condiciones de igualdad, las pruebas presentadas, así como los argumentos de hecho y de derecho que se aduzcan en su contra. Ha destacado así mismo la jurisprudencia que en el proceso de producción del derecho, como en el de su aplicación, las distintas garantías que conforman la noción de debido proceso pueden entrar en tensión. Así, en ciertos casos el principio de celeridad puede entrar en conflicto con la garantía de contradicción probatoria, o con el derecho de defensa, pues un término judicial breve, naturalmente recorta las posibilidades de controversia probatoria o argumentativa. Al respecto la jurisprudencia ha señalado que algunas de las garantías procesales son prevalentes, pero también ha aceptado que otras pueden verse limitadas a fin de dar un mayor alcance a intereses públicos legítimos o a otros derechos fundamentales implicados (...)”.

Aunado a lo anterior, todas las actuaciones que lleva a cabo la UGPP se encuentran sometidas a un procedimiento claro y expreso, el cual se encuentra establecido en el

artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

De igual manera, es importante hacer claridad en cuanto a la relevancia de la aplicación del principio de legalidad en las actuaciones que desarrolla la Administración, como lo ha entendido la Corte Constitucional en Sentencia T 1318/01:

“(...) La Constitución Política de 1991 consagró expresamente el derecho al debido proceso, erigiéndolo como parte de los derechos fundamentales de las personas. Se trata de una garantía que permite a sus titulares conocer previamente las condiciones jurídicas dentro de las cuales serán tramitados sus asuntos, particularmente lo relacionado con la jurisdicción de la autoridad pública ante la cual se actúa, el ámbito de competencias de la misma, los términos dentro de los cuales deberán ser resueltas las peticiones y, en general, todos los aspectos de trámite idóneos como instrumento de protección ante el eventual abuso en que puedan incurrir los agentes del Estado o los particulares en determinados casos. Toda conducta estatal que desconozca los parámetros jurídicos que establecen las reglas de los procesos judiciales o administrativos debe ser censurada y, según el caso, declarada nula por la autoridad competente, pues con ella se habrá causado una grave alteración al vulnerar el orden constitucional. Tal es el sentido del artículo 29 de la Carta Política, que proscribe todo comportamiento ajeno a las reglas del principio de legalidad, según el cual todas las conductas de los agentes públicos deben estar previamente señaladas en la ley o en el reglamento (...).”

Atendiendo a la interpretación jurisprudencial de los mencionados derechos, las acciones de esta Unidad se encuentran sometidas al imperio de la Ley, determinadas por el principio de legalidad que rige las actuaciones, tanto de las entidades como de los funcionarios públicos, de manera que todas las actuaciones y actos deben encontrarse establecidos de manera previa en un cuerpo normativo, a fin de ser válidamente ejecutados, causando, de lo contrario, responsabilidad y nulidad de lo actuado.

De la revisión de las actuaciones surtidas dentro del proceso de determinación que realizó esta Unidad, que constan en los antecedentes se concluye que se encuentran ajustadas a lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012 modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, de manera que no le asiste razón al demandante, puesto que la Subdirección de Determinación se ajustó al procedimiento expreso que regula sus actuaciones, respetando las etapas y los términos procesales preestablecidos, dando al aportante la oportunidad de allegar pruebas y ejercer su derecho de contradicción.

Para esta defensa, contrario a lo afirmado por el demandante, se puede apreciar que la Entidad que representó respetó en su integridad los preceptos legales y constitucionales y los aplicó en estricto sentido, atendiendo los principios y fines esenciales del Estado y que los actos administrativos atacados fueron proferidos en ejercicio de las facultades y funciones atribuidas por Ley a la Unidad para determinar la correcta, adecuada y oportuna liquidación y pago de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social.

4. Desarrollo de todos y cada uno de los planteamientos formulados por el demandante en el capítulo “MOTIVOS DE DISCONFORMIDAD”

Previo a abordar cada uno de los argumentos esgrimidos en el escrito de la demanda, me permito manifestar al Despacho que cada uno de los mismos fue debidamente atendido a instancias administrativas por parte de la Unidad, por lo cual me ceñiré a lo plasmado en los actos administrativos objeto de la acción.

CARGO PRIMERO: NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS POR VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

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

- **De la falta de motivación y del anexo Excel que hace parte de la liquidación oficial**

El artículo 42 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece la obligación de que las decisiones de la administración tienen que ser motivadas.

Sobre la motivación de los actos administrativos resulta relevante citar lo explicado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia de 29 de abril de 2015, así:

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

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

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

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

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

Cabe precisar que la falta de motivación no es equiparable a la “falsa motivación”, esta consiste en la omisión de motivar el acto administrativo imputable a la autoridad que lo profiere, lo cual constituye un vicio de procedimiento, y, por ende, una causal de nulidad por expedición irregular del acto, mientras que la “falsa motivación” supone que sí hubo motivación, pero ésta no corresponde a los hechos. Ahora bien, para determinar si se ha o no omitido motivar el acto, no basta con la inclusión de expresiones genéricas (las famosas



frases "passe par tout") (sic), sino una relación de los motivos concreto (sic) que fundamentan el acto, desde el punto de vista de los fundamentos de derecho y hecho.⁵

En otras palabras, la falta de motivación se configura cuando el acto administrativo carece de justificación sucinta de la decisión que allí se adopta. Ahora, revisado el contenido de la liquidación recurrida, se observa que contiene los siguientes acápites:

- **Considerando:** relacionado con las actuaciones administrativas previas a la expedición de la Liquidación oficial, entre ellas la expedición del Requerimiento para Declarar y/o Corregir y su notificación.
- **Oportunidad:** refiere al término legal para proferir la Liquidación oficial.
- **Marco Legal:** en el que se desagrega toda la normatividad que sustenta los elementos de la obligación tributaria que se determina en el acto administrativo, esto es, Hecho Generador, Sujeto Activo, Sujeto Pasivo, Base Gravable, Tarifas y Procedimiento para la expedición de la Liquidación Oficial.
- **Fundamentos de Derecho,** con el que se definen los conceptos de: Trabajadores independientes, Sistema de Seguridad Social Integral, Ingreso base de cotización para calcular los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.
- **Conformación del Ingreso Base de Cotización:** Donde se indica cómo se establece el cálculo del IBC.
- **Análisis y Conclusiones:** Donde se analiza la contestación dada por el aportante al Requerimiento para Declarar y/o Corregir y las pruebas aportadas, revisión de los ajustes propuestos en el Requerimiento para Declarar y/o Corregir, los ingresos tenidos en cuenta para el cálculo del IBC y la aceptación de costos que dio lugar a la confirmación de ajustes, las sanciones a imponer, etc.
- **Parte Resolutiva:** en la que se presenta la determinación final hecha y la sanción impuesta.

De la lectura de la Liquidación Oficial se puede verificar que se realizó un análisis y estudio de cada una de las objeciones presentadas contra el Requerimiento para Declarar y/o corregir, como de las pruebas que allego a la actuación administrativa.

De otra parte, es necesario tener en cuenta que la liquidación oficial, es un acto cuya motivación se sustenta en dos documentos, esto es, **el escrito del acto en el cual se plasman los fundamentos de hecho y de derecho sobre los cuales se cimenta la decisión a tomar, y el archivo Excel adjunto al mismo** donde se describe de forma pormenorizada el detalle de las suma a pagar a favor del Sistema de Seguridad Social, que debe guardar relación y coherencia con lo manifestado en el escrito del acto administrativo.

En este sentido de la simple lectura del acto administrativo atacado se observa la plena existencia de la motivación que conllevo a la determinación de los valores atacados, es así como en la RDO-2018-02032 del 20/06/2018 se indicó: Un marco legal del cual se desprende las obligaciones, detallando los elementos del tributo, un fundamento de derecho en el cual se detalló la obligación del fiscalizado y finalmente el análisis y conclusiones dentro del cual se detalla el calculo de los valores determinados.

Ahora bien, al revisar el archivo Excel, se puede encontrar que la motivación de los actos administrativos no es *siquiera sumaria* sino que en realidad es una motivación completa del

⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda. Referencia: 110010325000201000064 00 (0685-2010) del 05 de julio de 2018.



acto, pues contrario a lo considerado por el recurrente, se puede observar cada uno de los meses del periodo fiscalizado (**2015**) en los cuales se determinaron los ajustes, el concepto del incumplimiento, el subsistema en que se presentó el incumplimiento, el porcentaje o la tarifa a ser aplicada, el valor cancelado, el valor que debió cancelar y la diferencia que da lugar al ajuste.

Instructivo	Salud	Pensiones	Fondo solidaridad	Ingresos	Costos	Resumen ingresos y costos	Planillas PILA	Sanción omisión	Sanción ir ...
-------------	-------	-----------	-------------------	----------	--------	---------------------------	----------------	-----------------	----------------

- **La UGPP pretende determinar 12 periodos fiscales independientes mediante un solo acto administrativo**

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

A efectos de absolver el presente cargo, como primer punto, es pertinente precisar al Despacho que respeto de a la remisión al Estatuto Tributario contenida en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, no es una remisión directa y/o absoluta, como quiera que las etapas procesales que se debe surtir mi representada a efectos de proferir la Liquidación oficial, se encuentran regladas en la Ley 1607 de 2012 artículo 180 modificado por la Ley 1739 de 2014 artículo 50, así mismo, de forma expresa el legislador limitó la remisión a aspectos procedimentales, atendiendo la imposibilidad de aplicar normas contenidas en el Estatuto Tributario que resultan abiertamente incompatibles con las contribuciones parafiscales de la protección social; frente a la remisión a las normas del Estatuto Tributario se manifestó el Consejo de Estado⁶ en un asunto similar al presente objeto de estudio, en el que concluyó que la remisión normativa al Estatuto Tributario Nacional no siempre puede ser directa y sin tener en cuenta la naturaleza y estructura del tributo en particular, como se observa a continuación:

“Respecto de estas dos disposiciones, el Consejo de Estado en la sentencia de fecha 10 de noviembre de 2000, dictada dentro del expediente No. 10870, tuvo la oportunidad de precisar su alcance y al efecto señaló:

“Esto es, que entre las modificaciones a las normas vigentes adoptadas por el Decreto 1421, en el artículo 162, dispuso la remisión a las normas del Estatuto Tributario Nacional acerca de “procedimiento, sanciones, declaración ... y en general la administración de los tributos...”, ordenándose su aplicación en el Distrito, “conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de éste”. Para el cumplimiento de la disposición y como quiera que la remisión sin adecuación al esquema local, por insuficiencia normativa, no permitía la aplicación directa de todas las previsiones de dicho Estatuto, se requería la intervención de las autoridades distritales para implantar sus disposiciones y armonizarlas con las normas vigentes.

Para el efecto, en virtud del mecanismo de transición creado por el artículo 176, numeral 2, se autorizó al “gobierno distrital” para expedir “las normas estrictamente necesarias para armonizar las disposiciones vigentes en el Distrito con los preceptos de este Estatuto”, entre otras, en lo atinente al RÉGIMEN FISCAL. Es así como la facultad transitoria de expedir normas en materia del régimen fiscal no fue tan amplia como pudiera inferirse, puesto que no se conformó a la indicación de las “necesarias”, sino que empleó un vocablo que las restringió aún más, a las “estrictamente necesarias”, para armonizar las disposiciones vigentes en el Distrito con los preceptos del Decreto 1421 de 1993.

⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil seis (2006). Radicación número: 25000-23-27-000-2001-01135-02(13961). Actor: SILVIA ISABEL REYES CEPEDA. Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ



Ello, con la expresa finalidad “de asegurar la efectiva vigencia” de las nuevas disposiciones y prever dificultades o litigios que pudieran surgir de “posibles vacíos normativos”. Así mismo, los decretos que fuera necesario expedir, debían dentro de los tres días, ser sometidos a la consideración del Concejo Distrital, como Proyectos de Acuerdo.”

*De acuerdo a lo anterior **esta remisión al Estatuto Tributario Nacional no siempre puede ser de manera directa y sin tener en cuenta la naturaleza y estructura de cada impuesto Distrital**, sino que debían adoptarse las normas sobre tales temas, adecuándolas y armonizándolas al esquema local de Bogotá. (Negrilla fuera de texto)*

Ahora bien, pretende el demandante se de aplicación a lo dispuesto en los artículos 694 del Estatuto Tributario, por remisión del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, artículo que a la letra reza:

“Artículo 694. INDEPENDENCIA DE LAS LIQUIDACIONES. La liquidación de impuestos de cada año gravable constituye una obligación individual e independiente a favor del Estado y a cargo del contribuyente.” (Subrayado fuera de texto)

Lo anterior evidencia que la norma citada, no es aplicable al procedimiento de fiscalización adelantado por la UGPP, pues como se observa de su contenido, esta hace alusión a la liquidación de impuestos y no de contribuciones parafiscales de la seguridad social, lo que forzosamente nos lleva a concluir que la naturaleza de esta norma está dirigida a la determinación de los tributos en cabeza de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, resultando improcedente pretender su aplicación a las Planillas de Autoliquidación de Aportes analizadas en la presente investigación administrativa.

Ahora bien, frente a la posibilidad de expedir en un solo acto administrativo fiscalización por diferentes vigencias, el H. Consejo de Estado en providencia del 29 de octubre de 2014, señaló:

“(…) 4.1.- Se alega en la demanda que el Municipio de Caloto, para modificar las declaraciones presentadas por CEDELCA por los períodos gravables 1999, 2000, 2001 y 2002, debió adelantar procesos de determinación diferentes, con requerimientos y liquidaciones oficiales separadas, pues en los términos del artículo 695 del Estatuto Tributario, sólo cuando se trate del impuesto sobre las ventas y retenciones en la fuente, las liquidaciones oficiales pueden referirse a varios períodos gravables.

Así pues, concluye la demandante que como la Administración, en un solo acto, modificó las declaraciones del ICA presentadas por varios períodos gravables, vulneró el debido proceso de la sociedad, ya que no dio cumplimiento a las normas de procedimiento tributario que consagra el legislador.

4.2.- El artículo 695 del Estatuto Tributario, invocado en la demanda y aplicable al caso en virtud del artículo 59 de la Ley 788 de 2002, dispone que “los emplazamientos, requerimientos, liquidaciones oficiales y demás actos administrativos proferidos por la Administración de Impuestos, podrán referirse a más de un período gravable, en el caso de las declaraciones del impuesto sobre las ventas y retenciones en la fuente”.

Dicha norma, permite la posibilidad de acumular varios períodos fiscales en los requerimientos y liquidaciones oficiales cuando se trata del IVA y la retención en la fuente. Pero el hecho de que se haya efectuado algo semejante con el ICA, en nada viola el debido proceso de los contribuyentes, como pasará a verse.

4.3.- *Recuérdese que el debido proceso administrativo, ha sido definido por la Corte Constitucional como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la Ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa (ii) que guardan relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal” [12].*

En aplicación de dicho principio, los administrados tienen derecho, entre otras cuestiones, a conocer las actuaciones de la administración, pedir y controvertir las pruebas, ejercer con plenitud su derecho de defensa –contradicción–, impugnar los actos administrativos, y gozar de las garantías establecidas en su beneficio en el procedimiento específico que se le esté adelantando.

En palabras de la Corte:

“En materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y de contera evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.[13] En este mismo sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares.[14]”[15]

4.4.- *Si bien, tratándose de impuestos nacionales, el Estatuto Tributario permite la acumulación de períodos fiscales en el trámite del proceso de fiscalización respecto del impuesto sobre las ventas y la retención en la fuente, no es menos cierto que dicha restricción no debe interpretarse de manera literal, pues debe mirarse con un criterio finalístico o teleológico.*

En ese entendido, para la Sección es claro que es posible que los emplazamientos, requerimientos, liquidaciones oficiales y demás actos administrativos proferidos por la Administración Tributaria, puedan referirse a más de un período gravable –lo que materializa, además, los principios de economía, celeridad y eficiencia–. (Resaltado propio)

De esta jurisprudencia se puede observar que el Consejo de Estado analiza el artículo 695 del Estatuto Tributario, el cual contempla la posibilidad de acumular periodos fiscales en el trámite de un proceso de fiscalización y deja en claro que a pesar de no mencionar expresamente la norma cada uno de los impuestos sobre los cuales resulta procedente la acumulación de periodos, desde una interpretación finalista y teleológica de la norma, es posible hacer extensiva su aplicación a impuestos diferentes al IVA o la retención en la fuente.

Si bien el artículo 695 del E.T.N., no es aplicable al caso que nos ocupa por las razones expuestas en los cargos anteriores, nada impide que las contribuciones parafiscales con destino al Sistema de la Protección Social puedan contemplar la misma acumulación.

Conforme con lo antes mencionado, la acumulación en nada vicia la motivación del acto ni impide que los aportantes puedan ejercer en debida forma su derecho de defensa y contradicción pues si se hubiera decidido proferir un requerimiento para declarar y/o corregir



y una liquidación oficial solamente por un mes determinado, las sumas determinadas por omisión para ese mes específico, habrían correspondido exactamente a las mismas que si se hubiera proferido una liquidación oficial en el que se incluyeran todos los meses del año.

Por otra parte, se precisa al Despacho que, si bien, la obligación de efectuar el pago de los aportes omitidos por el actor es por cada periodo o mes, no puede olvidar su señoría que los ajustes propuestos se encuentran debidamente individualizados por cada mes, aun cuando la liquidación oficial fue expedida por la vigencia **enero a diciembre de 2015**. Conllevando a que el presente cargo no deba prosperar.

- **La UGPP pretende determinar y liquidar mediante un solo acto administrativo las supuestas omisiones y sanciones**
- **Indebida aplicación del procedimiento para la determinación de las obligaciones fiscales**

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

Sea lo primero recordar que la Unidad cuenta con norma expresa para surtir los procesos de determinación de la adecuada completa y oportuna liquidación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social; por lo tanto, la remisión al Estatuto Tributario contenida en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, no es absoluta, ya que esta solo procede para aspectos procedimentales no regulados en las normas expresas.

Por lo tanto, en lo atinente a la aplicación de los artículos 637⁷, 703⁸ y 715⁹ del Estatuto Tributario - E.T, es pertinente reiterar a su Despacho que estas normas no son aplicables al procedimiento de determinación adelantado por la UGPP, pues frente al procedimiento y las etapas procesales, estas se encuentran expresamente regladas en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012¹⁰ modificada por la Ley 1739 de 2014 artículo 50, el cual consagra:

“ARTÍCULO 50. Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

“Artículo 180. Procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones parafiscales de la protección social y a la imposición de sanciones por la UGPP. Previo a la expedición de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, la UGPP enviará un Requerimiento para Declarar o Corregir o un Pliego de Cargos, los cuales deberán ser respondidos por el aportante dentro de los tres (3) meses siguientes a su notificación. Si el aportante no admite la propuesta efectuada en el Requerimiento para Declarar o Corregir o en el Pliego de Cargos, la UGPP procederá a proferir la respectiva Liquidación Oficial o la Resolución Sanción, dentro de los seis (6) meses siguientes, si hay mérito para ello.

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

PARÁGRAFO. Las sanciones por omisión e inexactitud previstas en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 no serán aplicables a los aportantes que declaren o corrijan sus

⁷ Art. 637. Actos en los cuales se pueden imponer sanciones: Las sanciones podrán imponerse mediante resolución independiente, o en las respectivas liquidaciones oficiales.

⁸ Art. 703. El requerimiento especial como requisito previo a la liquidación: Antes de efectuar la liquidación de revisión, la Administración enviará al contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, por una sola vez, un requerimiento especial que contenga todos los puntos que se proponga modificar, con explicación de las razones en que se sustenta

⁹ Art. 715. Emplazamiento previo por no declarar: Quienes incumplan con la obligación de presentar las declaraciones tributarias, estando obligados a ello, serán emplazados por la Administración de Impuestos, previa comprobación de su obligación, para que lo hagan en el término perentorio de un (1) mes, advirtiéndoseles de las consecuencias legales en caso de persistir su omisión (...)

¹⁰ Artículo modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014



autoliquidaciones con anterioridad a la notificación del requerimiento de información que realice la UGPP.” (Subrayado fuera de texto)

Por lo anterior, se tiene que dentro del procedimiento establecido para las acciones de determinación, se encuentra establecido que la UGPP expedirá los siguientes actos: i) Requerimiento de información, ii) Pliego de cargos y/o Requerimiento para Declarar y/o Corregir, iii) Resolución sanción y/o Liquidación oficial según corresponda., a su vez, el artículo 50 ibidem que modifica el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, establece el término para la respuesta del aportante y para proferir los actos finales bien sea la liquidación oficial o la resolución sancionatoria.

Ahora bien, en gracia de discusión, es palmario su señoría que mi representada conforme al procedimiento previsto en la Ley 1607 de 2012 y Ley 1739 de 2014, previo a la expedición de la liquidación oficial o resolución Sanción, se debe expedir el Pliego de cargos o Requerimiento para Declarar y/o Corregir respectivamente, evidenciándose en el sub examine y como fue señalado al pronunciarme sobre los fundamentos fácticos del escrito introductorio, previo a la expedición de la liquidación demandada se profirió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2017-02959 del 30/10/2017.

Requerimiento para Declarar y/o Corregir respecto del cual la demandante presentó sus objeciones, en ese orden de ideas, en ningún momento se ha violado el debido proceso por parte de mi representada a la parte actora, toda vez que, ésta es la oportunidad reconocida a toda persona ya sea natural o jurídica, en el ámbito de cualquier proceso administrativo, de ser oída, de hacer valer las propias razones y argumentos, de controvertir, contradecir y objetar las pruebas en contra y de solicitar la práctica y evaluación de las que se estiman favorables.

Debe ponerse de presente que la auto declaración de aportes incluye diferentes subsistemas, y cada uno de ellos es objeto de fiscalización por parte de la Unidad. De manera que en el evento en que encuentre irregularidades (omisión, inexactitud o mora) **la entidad está ampliamente facultada para adelantar un solo proceso unificando los subsistemas o en proceso separado para cada uno de ellos pues la norma especial aplicable a la UGPP no prevé que se deba enviar un solo requerimiento como si lo establece la norma aplicable para los impuestos del orden nacional.**

En ese orden de ideas, se colige H. Juez que no puede prosperar los argumentos esgrimidos por el demandante.

SEGUNDO CARGO: NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR VICIOS PROBATORIOS

- ***Eficacia probatoria de los cruces de información. Efectiva violación al principio de contradicción y publicidad de la prueba***

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

Sea lo primero señalar que el derecho a la defensa, el derecho de contradicción y el derecho de audiencia, corresponden a garantías procesales que hacen parte del debido proceso, que se aplica tanto a las actuaciones judiciales como administrativas, tal y como se colige del artículo 29 de la Constitución Política norma que establece:

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

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

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

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

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

Sobre el derecho de defensa que encierra asimismo el de contradicción, la Corte Constitucional ha puntualizado¹¹:

“3. El derecho a la defensa

3.1. Como es sabido, el artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, haciendo extensiva su aplicación “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

La Corte se ha referido a este derecho, señalando que “lo integran el conjunto de facultades y garantías previstas en el ordenamiento jurídico, cuyo objetivo básico es brindar protección al individuo sometido a cualquier proceso, de manera que durante el trámite se puedan hacer valer sus derechos sustanciales y se logre el respeto de las formalidades propias del juicio, asegurando con ello una recta y cumplida administración de justicia”.

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

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

Conforme a la norma y jurisprudencia transcritas se desprende que el derecho a la defensa y el de contradicción, implica que las personas, naturales o jurídicas, tanto en el ámbito de los procesos judiciales como de las actuaciones administrativas tengan la oportunidad de ser oídas, exponer sus argumentos, solicitar y controvertir las pruebas, así como ejercitar los recursos que la ley les ha otorgado.

¹¹ Sentencia C-025 del 27 de enero de 2009, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.



En el presente asunto la parte actora, no concreta de manera clara y específica en que consistió la supuesta vulneración del debido proceso y derecho de defensa, pues de los mismos hechos de la demanda se puede verificar que todos los actos administrativos fueron debidamente notificados, frente a los cuales se dio respuesta y presentó recurso de reconsideración, así como una vez concluido el proceso de fiscalización con la notificación de la resolución que resuelve el recurso de reconsideración, dentro de la oportunidad legal interpuso la demanda que ahora se contesta.

Ahora bien, téngase en cuenta que la Unidad para dar inicio al proceso de fiscalización, envió al hoy demandante el requerimiento de información **RQI-2017-01228 del 07/07/2017** que como bien se señaló en el acápite de los hechos le fue solicitada entre otras cosas que allegara:

1. Relación de los números de las planillas integradas de liquidación de aportes (PILA) donde conste el pago de los aportes como afiliado cotizante a los subsistemas en Salud y Pensiones de los periodos señalados.

Número de planilla	Operador de información	Periodo de pago	Fecha de pago	Total pagado

2. Documento(s) que acrediten su afiliación a los subsistemas en Salud y Pensiones, en calidad de “cotizante”, para los periodos señalados.

3. Copia del acto administrativo que acredite su calidad de pensionado por vejez, en caso de estar en dicha condición y/o acreditar los requisitos que lo eximan de realizar los aportes al subsistema de pensiones.

4. Copia del acto administrativo que acredite su condición de afiliado a un régimen de excepción, en caso de que haya lugar a ello.

5. Actividad económica y tarifa del riesgo laboral que le aplica para el Sistema de Riesgos Laborales.

6. Fotocopia del documento que acredite las fechas de ingreso y salida del país, en caso de haber permanecido fuera del país durante los periodos señalados y documento expedido por el país de residencia en donde se acredite su calidad de residente en el exterior.

Téngase en cuenta que frente al anterior requerimiento, el aportante **NO** dio respuesta es decir, **guardo silencio**.

En consecuencia y conformidad con el procedimiento establecido en el art. 180 de la ley 1607 de 2012, modificado por el art. 50 de la ley 1739 de 2014, la Unidad procedió a proferir el Requerimiento para Declarar y/o Corregir, para lo cual **constató** en las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la Asociación Colombiana de Administradoras de Fondo de Pensiones y de Cesantías – ASOFONDOS- y el Registro único de Afiliados (RUAF), con el fin de establecer la edad de EL OBLIGADO y si este: (i) se encuentra afiliado a alguno de los regímenes del sistema general de pensiones; (ii) se encuentra afiliado a una entidad promotora de salud en calidad de cotizante; (iii) toda la información relacionada con el estado de dichas afiliaciones, habiendo lo siguiente:



VERIFICACIÓN DE LA EDAD	Fecha de nacimiento	05/10/1968
	Edad al 01/01/2015	46
SISTEMA GENERAL DE SALUD	Fecha de afiliación	2014-08-01
	Tipo de afiliación	Cotizante
SISTEMA GENERAL DE PENSIONES	Fecha de afiliación	01/05/1996
	Administradora	ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTIA PROTECCION SA
	Pensionado por vejez	NO
	Fecha de resolución de pensión	

De esta manera se pudo concluir que el hoy demandante **SI** se encontraba obligado a afiliarse y aportar frente a los Subsistemas de Salud y Pensiones.

Ahora bien, frente a la determinación del IBC, la Unidad tuvo como fuente principal ante la ausencia de información aportada por el hoy demandante la suministrada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, en la cual la declaración de renta para el periodo fiscalizado **2015** reportó como ingresos brutos **MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES DIECIOCHO MIL PESOS M/CTE (\$ 1.999.018.000)**, así detallados:

INGRESOS	RENLÓN	VALOR
Honorarios, comisiones y servicios	35	1.999.018.000
Intereses y rendimientos financieros	36	0
Dividendos y participaciones	37	0
Otros (ventas, arrendamientos, etc.)	38	0
Ingresos en el exterior	39	0
Ingresos por ganancia ocasional en el país	67	0
Ingresos por ganancia ocasional en el exterior	68	0
Total ingresos brutos		1.999.018.000

Como se observa la Unidad en el proceso de determinación le indicó que pruebas tuvo en cuenta para proferir el requerimiento para declarar y/o corregir y por consiguiente la Liquidación Oficial, por tanto, la parte actora pudo ejercer en debida forma el derecho de defensa y contradicción de las pruebas sobre las cuales se fincó la Liquidación Oficial, lo cual permite concluir que no existe, ni siquiera por asomo la supuesta vulneración de estos derechos del actor, pues se estudiaron los argumentos que en su defensa presentó.

Nótese señor juez que el hoy demandante a través de una defensa técnica allegó respuesta al requerimiento para declarar o corregir RCD-2017-02959 del 30/10/2017, sin embargo, esta fue radicada de manera **EXTERMPORÁNEA**, por medio del radicado de fecha **01/03/2017**, toda vez que el acto le fue notificado por correo físico el día **12/11/2017** y por consiguiente el termino con el que contaba el hoy demandante vencía el día **12/02/2018**. Ahora mal puede pretender el demandante hacer ver erradamente una violación al debido proceso si este no ejerció su defensa oportunamente dentro del proceso administrativo, por tanto, el cargo no está llamado a prosperar.



- **De la veracidad de las declaraciones. La UGPP pretende invertir la carga de la prueba**

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

El art. 746 del E.T. señala:

“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 o requerimientos administrativos, **siempre y cuando que, sobre tales hechos, no se haya solicitado una comprobación especial, ni la ley la exija.**” (Negrilla propia)

En relación con lo anterior, se debe tener en cuenta que la Unidad no ha cuestionado en ningún momento la declaración de renta que el contribuyente presentó ante la DIAN, pues las funciones y facultades de la Unidad no están encaminadas a verificar los tributos que declaran ante esa entidad, la labor de la entidad está encaminada a verificar la correcta, oportuna y completa autoliquidación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social en salud y pensión, competencia que ha sido analizada en diferentes pronunciamientos por parte el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, siendo unánime en señalar que **“De lo anterior, se concluye que la UGPP tiene plenas facultades para ejercer funciones de fiscalización, determinación y cobro de las contribuciones de la Protección Social, habida cuenta que puede adelantar las investigaciones que estime pertinentes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.”**¹²

En lo que atañe al análisis probatorio, se advierte que las decisiones adversas a las pretensiones del demandante no implican por sí misma, ausencia de valoración probatoria, pues la Administración debe analizar si la prueba arrimada al plenario la lleva al convencimiento de los hechos que se alegan. Así, conviene referirse a lo señalado por el Consejo de Estado, en sentencia de 20 de octubre de 2007¹³:

“(…) En primer lugar debe precisarse que la prueba ha sido definida por diversos autores de la siguiente manera: Para Bentham, después de sostener que la palabra prueba tiene algo de falaz, concluye que no debe entenderse por ella sino un medio del que nos servimos para establecer la verdad de un hecho, medio que puede ser bueno o malo, completo o incompleto; por su parte para Ricci “la prueba no es un fin por sí mismo, sino un medio dirigido a la consecución de un fin, que consiste en el descubrimiento de la verdad” y agrega que “antes de emplear un medio para conseguir el fin que se persigue es de rigor convencerse de la idoneidad del medio mismo; de otra suerte se corre el riesgo de no descubrir la verdad que se busca” y por último Framarino anota en su “Lógica de las pruebas en materia Criminal” que la finalidad suprema y sustancial de la prueba es la comprobación de la verdad y que la prueba es el medio objetivo a través del cual la verdad logra penetrar en el espíritu.

Ahora bien, respecto de la valoración de la prueba ha sostenido Silva Molero que: “El problema de la valoración o apreciación de la prueba, es una de las cuestiones sin duda más importantes del derecho probatorio, cuestión que parcialmente afecta a la determinación de los poderes

¹²Ver entre otras sentencias de fecha 11 de octubre de 2018 Exp. 25000233700020150189600; sentencia del 9 de abril de 2015 Exp. 11001333704420130004501; sentencia de fecha 23 de noviembre de 2017 Exp. 250002327000 2014 01020 00; sentencia de fecha 12 de julio de 2018, Exp. 250002327000 2015 00811 00

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA-SUBSECCIÓN “A”. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Bogotá, D. C., veinte (20) de septiembre de dos mil siete (2007). Radicación número: 25000-23-25-000-2004-05226-01(0864-07). Actor: ORLANDO GREGORIO TORRES MORALES. Demandado: UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS.

que la normativa legal confiere al juez, para formar el propio convencimiento, en relación con la existencia o no de los hechos, o la veracidad o falsedad de las afirmaciones”

De conformidad con lo anterior, es claro que por valoración o evaluación de la prueba debe entenderse el conjunto de operaciones mentales que debe cumplir el juez al momento de proferir su decisión de fondo para conocer el mérito o valor de convicción de un medio o conjunto de medios probatorios. El artículo 168 del C.C.A. prevé que en los procesos que se surtan ante esta jurisdicción, se aplican las normas del Código de Procedimiento Civil en lo relacionado con la admisibilidad de los medios de prueba, forma de practicarlas y criterios de valoración, siempre que resulten compatibles con las normas del C.C.A. marginalmente (...)

Si bien es cierto, la materialización del derecho a la defensa se concreta en alegar y probar, la Administración no se encuentra obligada a admitir cualquier tipo de prueba que solicite el Administrado. Ante la solicitud de esta, se debe efectuar un test de razonabilidad, atendiendo a los conceptos de conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad, como lo fue señalado por el Consejo de Estado en Auto del 5 de mayo de 2011¹⁴, en los siguientes términos:

“El artículo 168 C.C.A. señala que, en lo relacionado con la admisibilidad de los medios de prueba, la forma de practicarlas y los criterios de valoración, son aplicables las normas del Código de Procedimiento Civil.

El artículo 178 C. P.C., a su turno, dispone que “Las pruebas deben ceñirse al asunto materia del proceso y el juez rechazará in limine las legalmente prohibidas o ineficaces, las que versen sobre hechos notoriamente impertinentes y las manifiestamente superfluas”. De la última norma se infiere que para determinar si procede el decreto de las pruebas propuestas por las partes, el juez debe analizar si éstas cumplen con los requisitos legales para tal efecto.

Por esencia, la prueba judicial es un acto procesal que permite llevar al juez al convencimiento de los hechos que son materia u objeto del proceso. Desde el punto de vista objetivo, las pruebas deben cumplir con los requisitos de conducencia, pertinencia, utilidad y legalidad. La conducencia consiste en que el medio probatorio propuesto sea adecuado para demostrar el hecho. La pertinencia, por su parte, se fundamenta en que el hecho a demostrar tenga relación con los demás hechos que interesan al proceso. La utilidad, a su turno, radica en que el hecho que se pretende demostrar con la prueba no debe estar ya demostrado con otro medio probatorio. Finalmente, las pruebas, además de tener las características mencionadas, deben estar permitidas por la ley.”

En cuanto a la carga de la prueba es menester precisar que, si bien es cierto, que mi representada le asiste la obligación de solicitar información, esta obligación no merma o limita la que le corresponde a la demandante de acreditar los gastos y/o costos declarados. De hecho, en materia tributaria opera, la carga dinámica de la prueba, en el entendido de que **es el contribuyente el que se encuentra en posición privilegiada para probar el hecho económico declarado** y, por lo tanto, está en condiciones de allegar la prueba respectiva del hecho controvertido y alegado por la autoridad tributaria¹⁵.

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, cinco (5) de mayo de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-27-000-2009-00130-01(18367). Actor: CORPORACION NIÑOS CANTORES. Demandado: DIRECCION DISTRITAL DE IMPUESTOS DE BOGOTA. AUTO.

¹⁵ La carga dinámica de la prueba conlleva que “la parte que se encuentre en posición privilegiada para probar un hecho debe allegar la prueba respectiva... la carga de la prueba se traslada a la parte a que se encuentra en condiciones de aportar los medios al proceso” “Prueba judicial, Escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla”. La Sección tercera del Consejo de Estado ha precisado que “El principio de la carga dinámica de la prueba se presenta como una excepción a la regla general según la cual, quien alega, prueba; la excepción que este principio consagra consiste precisamente en que el deber de probar un determinado hecho o circunstancia se impone a la parte que se encuentre en mejores condiciones de hacerlo, aun cuando no lo haya alegado o invocado. Este principio se plantea como una solución para aquellos casos en los que el esclarecimiento de los hechos depende del conocimiento de aspectos técnicos o científicos muy puntuales que solo una de las partes tiene el privilegio de manejar. En síntesis, la aplicación del principio de la carga dinámica está condicionada al criterio del juez y

En ese contexto, los hechos declarados por el demandante debían estar respaldados por pruebas que, luego, se controvierten con otras que presentó la Administración, o simplemente con la valoración de las mismas, o con la simple subsunción de los hechos probados por el contribuyente, en los presupuestos previstos en la ley para otorgar un derecho o imponer una obligación tributaria.

De lo anterior, es necesario recalcar que en este tipo de procesos la carga de la prueba recae en quien alega un determinado hecho, como lo ha manifestado el Consejo de Estado en Radicación número: 25000-23-26-000-1995-00972-01:

“(…) La carga de la prueba es “una noción procesal que consiste en una regla de juicio, que le indica a las partes la autorresponsabilidad que tienen para que los hechos que sirven de sustento a las normas jurídicas cuya aplicación reclaman aparezcan demostrados y que, además, le indica al juez cómo debe fallar cuando no aparezcan probados tales hechos”. Así pues, la carga de la prueba expresa las ideas de libertad, de autorresponsabilidad, de diligencia y de cuidado sumo en la ejecución de una determinada conducta procesal a cargo de cualquiera de las partes. En ese orden de ideas, el contenido material que comporta la carga de la prueba está determinado por la posibilidad que tienen las partes de obrar libremente para conseguir el resultado jurídico (constitutivo, declarativo o de condena) esperado de un proceso, aparte de indicarle al juez cómo debe fallar frente a la ausencia de pruebas que le confieran certeza respecto de los asuntos sometidos a su conocimiento. (…).(negrita y subraya fuera de texto).

De igual manera se pronunció el Consejo de Estado, Radicación número: 19001-23-31-000-1997-04001-01(19836), a través de la cual reitera la obligación de probar:

“(…) Por regla general, a la parte interesada le corresponde probar los hechos que alega a su favor para la consecución de un derecho. Es este postulado un principio procesal conocido como ‘onus probandi, incumbit actori’ y que de manera expresa se encuentra previsto en el artículo 177 del C.P.C. Correlativo a la carga del demandante, está asimismo el deber del demandado de probar los hechos que sustentan su defensa, obligación que igualmente se recoge en el aforismo ‘reus, in excipiendo, fit actor’. A fin de suplir estas cargas las partes cuentan con diversos medios de prueba, los cuales de manera enunciativa, se encuentran determinados en el artículo 175 C.P.C. (…)

Conforme a lo anterior, en la actuación administrativa como en la judicial, la carga de la prueba se encuentra en cabeza de quien pretende demostrar un determinado hecho, el cual se materializa no solo con alegarlos, sino que además debe probarlos con los diferentes medios establecidos en la Ley y que sean conducentes y pertinentes.

En el caso bajo estudio, no se puede partir de la base de que sólo basta con afirmar la existencia o no de un hecho, sino que conforme a lo principios generales del derecho, quien lo alegue en su favor, implica que debe demostrar la verdad del mismo, su existencia o contenido según los medios establecidos en la Ley, es decir, al demandante le correspondía probar los hechos que se basaba su defensa, conforme a las reglas previstas en el artículo 742 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional.

Por ello es importante traer a colación el artículo 746 del Estatuto Tributario, el cual prescribe lo siguiente: “se consideran ciertos los hechos consignados en las declaraciones tributarias, en las correcciones a las mismas o en las respuestas a requerimientos

supone la inversión de la carga de la prueba para un caso concreto.” CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. Consejero ponente: ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ. Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil uno (2001). Radicación número: 05001-23-31-000-1992-1670-01(12338).Actor: GLADYS ARANGO DE FERNANDEZ Y OTRO



administrativos, siempre y cuando que, sobre tales hechos, no se haya solicitado una comprobación especial, ni la ley la exija”.

La norma citada consagra una presunción legal que admite prueba en contrario o mejor a demostrar como cierto el hecho declarado, una vez así se lo exija la autoridad tributaria. En consecuencia, los hechos que el contribuyente refleja en sus declaraciones, así como los que manifieste con ocasión de la respuesta a los requerimientos proferidos por la Administración gozan de presunción de certeza.

Sin embargo, el contribuyente está obligado a demostrar “*el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*”¹⁶, o mejor, a demostrar los costos o gastos que expuso como ciertos en las declaraciones y acreditar la existencia de estos.

En el caso que nos ocupa, se encuentra que la decisión adoptada en la liquidación oficial se fundó en el análisis armónico de la información reportada en su declaración de renta presentada ante la DIAN, posteriormente en el estudio del recurso de reconsideración respecto a las pruebas aportadas por el hoy demandante se señaló:

Ahora bien, descendiendo al caso en concreto y revisado el acervo probatorio allegado por el aportante en esta instancia y mediante radicado No. 201850050590892 del 01 de marzo de 2017 como fue el balance general, estado de renta, firmado por contador público de enero a diciembre de 2015, estos no podrán tenerse en cuenta por cuanto no se discrimina de manera mensual los costos, además de los mismo no se puede analizar si los costos allí registrados cumplen con los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad, características señaladas en el artículo 107 del E.T.

Como se observa, contrario a lo afirmado por la demandante, mi representada no vulneró el derecho de defensa consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política en la medida en que durante todo el proceso de determinación adelantado al 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.

Conllevando a que el presente cargo este llamado al fracaso.

- De la contabilidad como prueba

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

En primera medida es necesario resaltarle al Despacho, que el demandante continúa pretendiendo escudar su inactividad procesal al haber emitido respuesta EXTEMPORÁNEA al requerimiento para declarar o corregir manifestando que la Unidad no estudió las pruebas aportadas en esa instancia. Situación esta que no es acorde a la realidad procesal.

De la misma manera, el Consejo de Estado en múltiple jurisprudencia ha motivado que la contabilidad debe entenderse como Unidad conformada por los libros, los comprobantes externos e internos y todos los documentos que tengan relación directa con los registros contables, es decir que el estado de resultados y balance general no constituyen la prueba contable por si solos, lo que se puede constatar en la sentencia del 1 de agosto de 2016 proferida por la Sección Cuarta de la entidad en mención, radicado interno No 21000 y

¹⁶ Código General del Proceso. Artículo 167. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. (...) Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba



ponencia de la Consejera Ponente Martha Teresa Briceño de Valencia: Sobre la valoración de la prueba en materia tributaria y la contabilidad como prueba, la Sala ha precisado lo siguiente:

“La contabilidad como registro cifrado de la situación patrimonial de un ente económico⁷, se incluye entre los medios de prueba que el legislador tributario estableció a favor del contribuyente.

*Su mérito depende de que se lleve en debida forma, es decir, ajustada a los requisitos especialmente previstos en los artículos 773 y 774 *ibidem*⁸ y, por remisión de la primera de dichas normas, a los propios de la legislación comercial⁹ y a los establecidos en el estatuto contable - Decreto 2649 de 1993. Por disposición expresa del artículo 50 del C. de Co., la contabilidad debe llevarse en libros registrados y suministrar una historia clara, completa y fidedigna de los negocios del comerciante, con sujeción a las reglamentaciones que expida el gobierno, para así cumplir los objetivos que le asigna el artículo 3° del Decreto 2649 de 1993, entre ellos el de fundamentar la determinación de las cargas tributarias que, como todos los de su género, se satisface adecuadamente cuando la información es comprensible, útil y en ciertos casos comparable (art. 4 *ibidem*).*

Tales libros contienen el asiento en orden cronológico de las operaciones mercantiles que realiza el ente económico y de todas las que puedan influir en su patrimonio. En ellos debe hacerse referencia a los comprobantes de contabilidad¹⁰ que soporten tales operaciones, a cada uno de los cuales deben anexarse los documentos que los justifican. Los comprobantes, entonces, respaldan las partidas asentadas en los libros y permiten constatar los asientos individuales, así como el estado general de los negocios de la empresa, de modo que entre unos y otros (libros y comprobantes) ha de existir la debida correspondencia, so pena de que carezcan de eficacia probatoria en favor del comerciante obligado a llevarlos.

Sin duda alguna, esa exigencia - la de debida correspondencia - da cuenta de la importancia que tienen los comprobantes contables en nuestro sistema tributario, que, a la postre, se ratifica en disposiciones como los artículos 774, 775 y 776 del ET, el último de los cuales limita la comprobación de costos, deducciones, exenciones especiales y pasivos hasta la concurrencia del valor de los comprobantes externos, cuando las cifras registradas en los asientos contables excedan su valor.

De cara a ese conjunto documentario, la Sala ha advertido en la prueba contable una unidad conformada por varios medios probatorios: los libros, los comprobantes externos e internos, y todos los documentos que tengan relación directa con los registros contables.

(Subraya la Sala) En tal sentido, para la Sala no es posible aceptar el costo adicionado por la actora a la corrección provocada de la declaración de renta del año gravable 2010, pues los documentos aportados por la actora no demuestran fielmente la existencia de este costo y las condiciones en que se produjo.”

Sumado a lo anterior, debe recordar el aportante que para que la contabilidad constituya prueba debe estar respaldada en comprobantes internos y externos en otros requisitos, conforme lo dispuesto en el artículo 774 del Estatuto Tributario Nacional, así:

“Art. 774. Requisitos para que la contabilidad constituya prueba. Tanto para los obligados legalmente a llevar libros de contabilidad, como para quienes no estando legalmente obligados lleven libros de contabilidad, éstos serán prueba suficiente, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- 1. Estar registrados en la Cámara de Comercio o en la Administración de Impuestos Nacionales, según el caso;*
- 2. Estar respaldados por comprobantes internos y externos;*
- 3. Reflejar completamente la situación de la entidad o persona natural;*
- 4. No haber sido desvirtuados por medios probatorios directos o indirectos que no estén prohibidos por la ley;*
- 5. No encontrarse en las circunstancias del artículo 74 del Código de Comercio.”*
(Subrayado fuera del texto original)

Por las anteriores consideraciones los argumentos no están llamados a prosperar.

TERCER CARGO: NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO POR LA FLAGRANTE VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO Y AL ESPÍRITU DE JUSTICIA

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

El debido proceso es un principio de raigambre constitucional, que se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, principio que fue definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-980/10¹⁷ como un conjunto de garantías otorgadas al administrado con la finalidad de materializar plenamente los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política en particular el derecho a la defensa:

3.1. Como es sabido, el debido proceso es un derecho constitucional fundamental, consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual lo hace extensivo “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

3.2. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.

3.3. La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías - derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción.

3.4. En este sentido, el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos.

3.5. Según lo ha destacado este Tribunal, el derecho al debido proceso tiene como propósito específico “la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P)”.

Con el fin de verificar la garantía del derecho al debido proceso del demandante, es pertinente reiterar lo dispuesto en los artículos 180 de la Ley 1607 de 2012 modificado por la Ley 1739 de 2014, normas que establecen las etapas procesales que deben surtir para

¹⁷ Corte Constitucional. Referencia: expediente D-8104. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 (parcial) de la Ley 1383 de 2010 “por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones”. Demandantes: Julián Arturo Polo Echeverri y Diana Alejandra González Martínez. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. Bogotá D.C., primero (1°) de diciembre de dos mil diez (2010).



la expedición de la liquidación oficial, las cuales fueron atendidas por mi representada, como se ha dado cuenta a lo largo del presente escrito.

Como ha sido expuesto in extenso, su señoría la UGPP observó con estricto rigor de las etapas procesales exigidas por el legislador, al punto que el hoy demandante ejerció el derecho de defensa que le asiste con suficiencia y en los términos previstos en la ley. Por lo tanto, no es de recibo que se pretenda por el actor atribuirle a mi representada el resultado de la inobservancia de sus obligaciones al efectuar los el pago de los aportes de manera completa, oportuna y correcta al Sistema de la Protección Social, aunado a que se limita el demandante a señalar una vulneración a la Constitución Política sin exponer la razón real de dicha afectación.

En ese orden de ideas, el presente cargo debe correr igual surte que los anteriores.

CUARTO CARGO: DISCUSIÓN DEL ASUNTO DE FONDO

- ***De la clasificación de trabajadores independientes y trabajadores por cuenta propia para efectos tributarios***
- ***Ausencia de normatividad en materia de IBC para trabajadores independientes***

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

En primer lugar, es necesario indicar que las cotizaciones y aportes al Sistema General de Seguridad Social corresponden al grupo de contribuciones parafiscales y además, si para el 2015 se encontraban definidos por la Ley los elementos de la obligación tributaria.

Inicialmente resulta importante señalar que las obligaciones que fiscaliza esta Unidad son de naturaleza tributaria y como tal deben cumplir con los elementos que definen su naturaleza. El concepto de tributo es una categoría compuesta por: (i) los impuestos, (ii) las tasas y (iii) las contribuciones. Respecto a la naturaleza de cada una de las clases que integran el concepto de tributo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-545/94, señaló:

“(…)

Impuesto. El contribuyente está obligado a pagar el impuesto sin recibir ninguna contraprestación por parte del Estado. No hay una relación do ut des, es decir, los impuestos representan la obligación para el contribuyente de hacer un pago, sin que exista una retribución particular por parte del Estado.

Tasa. La O.E.A. y el B.I.D., al diseñar un modelo de Código Tributario describen la tasa así: "Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación."

Contribución Especial. Es un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas, como es el caso de la valorización.

Contribuciones Parafiscales. Son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma.

Se diferencian las tasas de los ingresos parafiscales, en que las primeras son una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por organismos estatales, mientras que en las segundas los ingresos se establecen en provecho de organismos privados o públicos no encargados de la prestación de servicios públicos administrativos propiamente dichos. En Colombia se da como ejemplo de contribuciones parafiscales a la llamada retención cafetera, a cargo de los exportadores de café, y con cuyo producido se conforman los recursos del Fondo Nacional del Café.

A su vez, la tasa se diferencia del impuesto por dos aspectos: 1) En la tasa existe una contraprestación (el envío de la carta, el transporte por ferrocarril, el suministro de energía), mientras que en el impuesto, por definición, no se está pagando un servicio específico o retribuyendo una prestación determinada; y 2) La diferencia radica en el carácter voluntario del pago de la tasa y en el carácter obligatorio del pago del tributo. "Sin embargo, algunos autores, con razón han señalado que la segunda distinción no es muy exacta, puesto que cuando la tasa se está exigiendo como contraprestación de los servicios que de manera exclusiva o bajo la forma de monopolio suministra el Estado, le es muy difícil, si no imposible, al particular no utilizarlo. Por lo tanto el carácter de voluntariedad se desdibujaría en la tasa. Ante un monopolio del servicio postal la única manera de no pagar las tasas del envío de cartas sería no escribiendo cartas, lo cual resulta imposible en la vida moderna. De manera que "la verdadera distinción del impuesto y de la tasa reposa en la ausencia o en la existencia de una contrapartida proporcional y no en el carácter profesional obligatorio o no obligatorio

2

La Contribución fiscal comprende el impuesto propiamente dicho, la tasa y la contribución de carácter especial, como el impuesto de valorización, mientras que la parafiscalidad está constituida por una especie de "impuestos corporativos" que, en concepto del profesor Maurice Duverger, son los que se perciben en provecho de instituciones públicas o privadas que tienen el carácter de colectividades (...)" (Negrita fuera de texto original)

Definida la contribución parafiscal como una especie de los tributos, conviene precisar que estas solo pueden ser creadas por el Congreso, lo que a su vez les da el rango de gravamen de origen legal "que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector".

Dentro de las contribuciones parafiscales establecidas por el legislador, las que ocupan a esta Unidad son las contribuciones parafiscales de la protección social, vale la pena anotar, que tienen como propósito "disminuir la vulnerabilidad y mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo",

Tal como lo establece el artículo 1 de la Ley 789 de 2002, el cual establece lo siguiente:

"ARTÍCULO 1o. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL. El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo. El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados.

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

El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según



la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico”. (Resaltado fuera del texto).

Ahora bien, siendo las contribuciones parafiscales una subespecie de los tributos, comparte todos sus elementos a saber: (i) hecho generador, (ii) base gravable, (iii) sujeto pasivo, (iv) sujeto activo y (v) tarifa; a los que este Despacho se permite referirse a continuación:

MARCO LEGAL	
Hecho Generador	• Ley 100 de 1993, artículos 3° y 204. • Decreto 806 de 1998, artículo 26.
Sujeto Activo	• Ley 100 de 1993, artículo 177.
Sujeto Pasivo	• Decreto 1406, literal c) del artículo 16; compilado en el Decreto 780 de 2016, artículo 2.2.1.1.1.3. • Ley 100 de 1993, numeral 1° del literal A) del artículo 157.
Base Gravable	• Ley 100 de 1993, parágrafo 2° del artículo 204. • Ley 797 de 2003, Art. 5° y 6° que modificaron los Art. 18 y 19 de la Ley 100 de 1993. • Decreto 510 de 2003, artículos 1° y 3° compilado en el Decreto 1833 de 2016, artículos 2.2.2.1.5 y 2.2.3.1.7, respectivamente.
Tarifas	• Ley 1122 de 2007, artículo 10°. • Ley 100 de 1993, artículo 204, modificado por el artículo 10° de la Ley 1122 de 2007.”

(i) hecho generador:

Este se ha concebido como aquel supuesto de hecho, que refleja capacidad económica de un sujeto, y que como consecuencia de ello es susceptible de generar el nacimiento de la obligación tributaria. La Corte Constitucional Colombiana ha señalado, respecto a este elemento en Sentencia C- 987 de 1999 lo siguiente:

“Es el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal.” (Resaltado Fuera del Texto)

(ii) Base Gravable

Entendida como el valor sobre el cual se aplica la tarifa para obtener el impuesto respectivo, la Corte Constitucional en sentencia C- 412 de 1996 señaló:

“(…) la base gravable se define como la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria (…)”





(iii) Sujeto Pasivo

Es el responsable de la obligación de declarar y pagar, es sobre quien recae el deber jurídico de tributar.

(iv) Sujeto Activo

Es el acreedor del derecho de crédito que se deriva de la relación jurídico obligacional, titular del poder tributario y como consecuencia de ello de la facultad de imperio, en líneas generales es el Estado. El sujeto activo en el caso de las contribuciones parafiscales de la protección social es el Estado quien ha delegado algunas de sus funciones en cabeza de las administradoras y en la UGPP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y 178 de la Ley 1607 de 2012.

(v) La Tarifa

La cual se define como el porcentaje aplicable a la base gravable y que da lugar como consecuencia de ello al valor a pagar por parte del sujeto obligado. En sentencia C -537 de 1995, la Corte señaló que la tarifa se concibe como:

“(...) la magnitud o monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente (...)”.

Conforme con lo anterior, corresponde al Despacho determinar si para el periodo en que efectivamente percibió los ingresos el aportante existía norma para establecer **el IBC de los trabajadores independientes:**

Artículo 157 de la Ley 100 de 1993	“Artículo. 157.- Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud. A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio público esencial de salud que permite el sistema general de seguridad social en salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados. A) Afiliados al sistema de seguridad social Existirán dos tipos de afiliados al sistema general de seguridad social en salud: Los afiliados al sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente ley”. (...) (Se destaca)
<u>Decreto 806 de 1998, artículo 26:</u> El Gobierno al reglamentar los anteriores artículos expidió el <u>Decreto 806 de</u>	“Artículo 26. Afiliados al régimen contributivo. Las personas con capacidad de pago deberán afiliarse al Régimen Contributivo mediante el pago de una cotización o aporte económico previo, el cual será financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre éste y su empleador. Serán afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de



1998, el cual en su artículo 26, literal d, incluye expresamente a los rentistas de capital como afiliados al régimen contributivo de salud, en calidad de cotizantes, así:	Seguridad Social en Salud: 1. Como cotizantes: (...) d) Los trabajadores independientes, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador.” (Se destaca)
Desde la Ley 100 de 1993 existe la obligación de afiliarse y cotizar al subsistema de Salud para los trabajadores independientes con capacidad de pago, término dentro del cual se encuentran incluidos los trabajadores por cuenta propia, y no excluido como en apariencia lo expone el recurrente.	
Artículo 1° del Decreto 510 de 2003 Aclarado que el rentista de capital se encuentra incluido dentro del concepto de trabajador independiente, tenemos que el artículo 1° del Decreto 510 de 2003 determina el Ingreso Base de Cotización sobre el cual deben cotizar los trabajadores independientes por cuenta propia y rentista de capital al subsistema de pensión, en los siguientes términos:	<i>“Artículo 1°. De conformidad con lo previsto por el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3° 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.</i> <i>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.</i> <i>Lo anterior, se efectuará sin perjuicio, de que se realicen los descuentos directos que establezca el Gobierno Nacional en desarrollo del artículo 15 de la Ley100 de 1993, modificado por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003 y así mismo, de que cuando se realicen los cruces de información previstos por el literal f) del parágrafo 1° de dicho artículo y se establezca que los aportes realizados son inferiores a los debidos, el afiliado deba realizar los aportes correspondientes.</i> <i>Parágrafo. Se entiende por ingresos efectivamente percibidos por el afiliado, aquellos que él mismo recibe para su beneficio personal. Para este efecto, podrán deducirse las sumas que el afiliado recibe y que debe erogar para desarrollar su actividad lucrativa en las mismas condiciones previstas por el artículo 107 del Estatuto Tributario”.</i>
Sumado a lo anterior, respecto al subsistema de salud el artículo 3° del mismo Decreto, prescribe:	<i>“Artículo 3°. 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.</i> La base de cotización para el Sistema General de Pensiones

	<i>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". (...)</i>
--	--

Con base en las normas anotadas, se concluye que contrario a lo que sustenta el apoderado, **el legislador para el periodo fiscalizado si estableció con suficiente claridad cuál es el Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes para salud**, que corresponde a los **ingresos efectivamente percibidos, menos, las sumas que recibe pero que debe erogar para desarrollar su actividad económica en las mismas condiciones previstas en el artículo 107 del Estatuto Tributario**, como se explicará con mayor detenimiento al dar respuesta a los demás cargos de la presente contestación.

Por consiguiente, tenemos que la obligación tributaria de realizar aportes a salud y pensión por parte de los trabajadores independiente si tiene los elementos a saber, así:

- a) **Sujeto pasivo:** 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.
- b) **Sujeto activo:** Como se explicó arriba está en cabeza de la UGPP y de las administradoras.
- c) **Hecho generador:** Ingresos percibidos como trabajador independiente que generan su capacidad de pago.
- d) **Base gravable:** Ingresos efectivamente percibidos, menos, las sumas que deba erogar para desarrollar su actividad lucrativa en los términos del artículo 107 del Estatuto Tributario Nacional.
- e) **Tarifa:** el artículo 20 y 204 de la Ley 100 de 1993 establecen que para salud la tarifa es del 12.5% y para pensión del 16%.

Por lo tanto, al encontrarse que para el **2015** la Ley si estableció la obligación de realizar aportes a salud y pensión por los trabajadores independientes y los elementos de la obligación tributaria, ya que, de acuerdo con lo señalado, las cotizaciones y aportes hacen parte de las contribuciones parafiscales toda vez que se entienden como aquellos pagos que se realizan para asegurar el financiamiento del sistema.

- **Del origen de los ingresos percibidos y de la ejecución de la obra**

En este punto reitera el demandante los argumentos expuestos en instancia administrativa del recurso de reconsideración concluyendo según su análisis que:

“se puede afirmar con total certeza, que en este caso, la UGPP no acreditó la obligación que tiene mi representado como trabajador por cuenta propia, de afiliarse al sistema de seguridad social integral y mucho menos acreditó que, como consecuencia de esa obligación, tenga la



obligación de pagar los aportes durante cada una de las vigencias fiscales del año 2015, pues ni siquiera existe una norma en donde se indique la forma de calcular el IBC”

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

En primer lugar debo solicitar al H. Despacho atender en este punto nuevamente la respuesta al cargo anterior, toda vez que está demostrado que para el periodo fiscalizado la Ley si ha determinado la obligación de pagar los aportes durante cada una de las vigencias fiscales del año 2015, así como la forma de calcular el IBC.

Es así claro que los trabajadores independientes por cuenta propia se enmarcan dentro de los trabajadores independientes con contratos diferentes al de prestación de servicios pudiendo deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, **siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario de necesidad, proporcionalidad y causalidad.**

Sobre el tema de las deducciones a los ingresos percibidos establecidos artículo 107 del Estatuto Tributario, el H. Consejo de Estado en Sentencia del 5 de mayo de 2011, expediente 17195, C.P. Hugo Fernando Bastidas trajo a mención las definiciones de Causalidad, Necesidad y Proporcionalidad, así:

“Pues bien, sobre el particular la Sala reitera que por relación de causalidad debe entenderse la conexidad que existe entre el gasto (causa) realizado en cualquier actividad generadora de renta por el contribuyente durante el año o período gravable, con la actividad generadora de renta, conexidad que se mide por la inferencia (nexo) que tiene el gasto en la actividad productora de renta (efecto). El artículo 107 del E.T no exige que a instancia del gasto se genere un ingreso, lo que exige es que tenga relación de causa y efecto, pero no como gasto-ingreso, sino como gasto-actividad. Por eso, la Sala considera que la inferencia que tiene el gasto puede probarse con el ingreso obtenido, pero esa no necesariamente es la única prueba de la inferencia, si por tal se entiende la acción de “Entremeterse, introducirse en una dependencia o negocio”. Por supuesto, esa circunstancia de hecho hace más complejo el reconocimiento de la deducción a favor de los contribuyentes, por la prueba que, en cada caso, le correspondería aportar a quien la alega. En cuanto a la necesidad, el adjetivo “necesario” conforme con su acepción gramatical implica “Que algo se haga y ejecut[e] por obligación, como opuesto a voluntario y espontáneo.” Y, en cuanto a la proporcionalidad, que exista conformidad o proporción de la erogación tanto con el ingreso como con los costos y gastos de la empresa, como elementos relacionados entre sí. Ahora bien, tanto la necesidad como la proporcionalidad deben medirse con criterio comercial y, para el efecto, el artículo 107 del E.T. dispone dos parámetros de análisis. El primero, que la expensa se mida teniendo en cuenta que sea una expensa de las normalmente acostumbradas en cada actividad. La segunda, que la ley no limite la expensa como deducible. Respecto de la primera, habida cuenta de que el parámetro de comparación depende de la actividad que desarrolle la empresa y de las expensas que realicen empresas que desarrollen la misma actividad, este es un asunto de hecho que amerita ser probado y, por lo tanto, la dificultad en este punto concierne a la prueba que deberá acreditar el contribuyente para demostrar el derecho a la deducción. La prueba se debe encauzar a que es una “costumbre normal” hacer la erogación, pero, además, forzosa, pues la costumbre no anula la calidad de necesaria de la expensa. Las expensas que se hacen por obligación de la ley no pueden confundirse con la costumbre, como “Hábito, modo habitual de obrar o proceder establecido por tradición o por la repetición de los mismos actos y que puede llegar a adquirir fuerza de precepto”. En consecuencia, lo forzoso puede devenir del cumplimiento de obligaciones legales, del cumplimiento de obligaciones empresariales o de la costumbre mercantil, en éste último caso, como “Hábito, modo habitual de obrar o proceder establecido por tradición o por la repetición de los mismos actos y que puede llegar a adquirir fuerza de precepto” y que, en todo caso, debe probarse. Por tanto, la expensa será deducible si cumple el criterio de necesidad atendiendo a cualquiera de las circunstancias descritas. En cuanto al segundo parámetro, simplemente constituye una valoración jurídica de las normas que consagran limitaciones al contribuyente para llevar determinada expensa como deducible. (...)”

Del pronunciamiento anterior se analiza que los costos que señala el demandante debieron ser debidamente soportados a fin de ser tenidos en cuenta en el calculo para el pago de los



aportes a los Subsistemas de Salud y pensión. Por cuanto la argumentación planteada está llamada a no prosperar.

- De la supuesta capacidad de pago. Violación del principio de legalidad en materia tributaria

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

Insiste el demandante en que no existe en el ordenamiento jurídico nacional xxxxxxxxx

Al respecto me permito señalar que, el concepto de tributo en el Ordenamiento Jurídico Colombiano¹⁸ tiene un sentido genérico, en el cual se incluyen los impuestos, las tasas y también las contribuciones. De manera que los aportes a la seguridad social integral, al detentar su naturaleza jurídica como contribuciones parafiscales, son tributos.

Las contribuciones parafiscales fueron incorporadas en el ordenamiento jurídico por la Constitución de 1991. La H. Corte Constitucional¹⁹ al referirse específicamente al concepto de las contribuciones parafiscales ha esbozado algunas de sus características relevantes así: (i) La creación de las contribuciones parafiscales hace parte de la soberanía fiscal del Estado. (ii) Son de obligatorio cumplimiento, ya que las mismas no son opcionales para el contribuyente porque el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución, rasgo que las diferencia de las tasas y las acerca a las características de los impuestos. (iii) Deben responder necesariamente al principio de legalidad, de manera que deben ser creadas por la ley [la cual debe contener de manera expresa los elementos esenciales del tributo como son sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable o imponible y tarifa] (iv) Constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado. Si bien no es un ingreso de la Nación (porque no se incorpora al presupuesto nacional) sigue siendo un efecto propio de la soberanía fiscal. (v) Por su origen, las contribuciones parafiscales comparten la naturaleza tributaria de los impuestos o contribuciones fiscales, y su diferencia reside entonces en su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados.

El marco regulatorio de las contribuciones parafiscales se encuentra contemplado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia [artículo bajo el cual se soporta el Principio de Legalidad en materia tributaria que será analizado más adelante], así como en el artículo 2 de la Ley 225 de 1995, los cuales establecen:

“ARTICULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ...*

12. *Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”*

“ARTICULO 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos...”*

¹⁸ Sentencia C-260/15. Expediente D-10443. MP: Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹ Sentencia de la Corte Constitucional C-615/13. Así mismo, pueden consultarse las sentencias C-298/98, C-577/95

“ARTÍCULO 2. 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... 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”. (Resaltado propio)

Como se advierte, una de las características principales de las contribuciones parafiscales, es la generación de ingresos públicos, afectos a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, que, para el caso en cuestión, es el Sistema de la Protección Social.

El artículo 1 de la Ley 789 de 2002, define dicho sistema en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 1o. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL. El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo...” (Resaltado propio)

En este orden de ideas, y una vez definida la naturaleza jurídica tributaria de las contribuciones parafiscales, se debe indicar que les aplica en su integridad el Principio de Legalidad²⁰ consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política; el primer artículo consagra una reserva en el Congreso para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, mientras que el segundo, exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos. Este principio se funda en el aforismo **“nullum tributum sine lege”** que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes, el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación. Históricamente este principio surgió a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio **“no taxation without representation”**, el cual es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del Estado Democrático.

Es por esto por lo que los elementos de la obligación tributaria, como son el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa, deben estar expresamente señalados en la ley, a fin de dar seguridad jurídica a los aportantes.

El sujeto activo hace referencia al acreedor de la obligación tributaria, que en este caso es el Estado, el sujeto pasivo es el responsable de la obligación, sobre quien recae el deber de tributar, el hecho generador se concibe como aquel supuesto de hecho que refleja una capacidad económica de un sujeto, y que como consecuencia de ello es susceptible de generar el nacimiento de la obligación tributaria, la base gravable es el que cuantifica el hecho generador de la capacidad económica y sobre el cual debe aplicarse la tarifa, y ésta última hace referencia al porcentaje aplicable a la base gravable y que da lugar como consecuencia de ello al valor a pagar por parte del sujeto obligado.

Así las cosas, debe indicarse que el Principio de Legalidad es aplicable en materia de aportes a la Seguridad Social integral.

Ahora bien, frente al caso en particular, debe señalarse que no le asiste la razón al demandante, cuando afirma que se vulneró el Principio de Legalidad, porque no se han

²⁰ Sentencia C-891/12



establecido los elementos del tributo, y que, por tanto, no está obligado a pagar aportes, toda vez que el ordenamiento jurídico si estableció con total claridad la obligación para los independientes rentistas de capital [calidad que detenta el demandante] como se expone enseguida.

b. Hecho generador y sujeto pasivo - personas con capacidad de pago, como obligados del Sistema de Protección Social Integral.

De conformidad con lo establecido en el artículo 157 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, modificadorio del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, todas las personas vinculadas mediante contrato de trabajo, servidores públicos, pensionados, **trabajadores independientes**, y personas naturales que presten directamente servicios al Estado o al sector privado bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, están obligados a afiliarse y pagar los aportes al Sistema General de Seguridad Social-SGSS.

Señalan los artículos 15 y 157 de la Ley 100 de 1993 en comentario:

“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...

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

a) **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...”

ARTÍCULO 157. TIPOS DE PARTICIPANTES EN EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. A partir de la sanción de la presente Ley, todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados.

A. Afiliados al Sistema de Seguridad Social.

Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. **Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago.** Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley.

2. Los afiliados al Sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el Artículo 211 de la presente Ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización...

B. Personas vinculadas al Sistema.

Los participantes vinculados son aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado..."

De otro lado, el Gobierno al reglamentar la afiliación al Régimen de Seguridad Social en salud, expidió el Decreto 806 de 1998, el cual en su artículo 26, literal d, incluyó expresamente a los independientes rentistas de capital, como afiliados al régimen contributivo de salud, en calidad de cotizantes, así:

“Artículo 26. Afiliados al régimen contributivo. Las personas con capacidad de pago deberán afiliarse al Régimen Contributivo mediante el pago de una cotización o aporte económico previo, el cual será financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre éste y su empleador.

Serán afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud:

2. Como cotizantes:

3.

(...) d) **Los trabajadores independientes, los rentistas**, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador.”

Por su parte, el Decreto Único 780 de 2016 Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, en los numerales 1.3 y 1.4 del artículo 2.1.4.1 define a los trabajadores independientes y establece que los pensionados y trabajadores independientes, y en general las personas que no tengan vínculo contractual y reglamentario con empleadores y perciban ingresos iguales o superiores a un salario mínimo, deben afiliarse al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud como cotizantes, dice así:

“Artículo 2.1.4.1 Afiliados al Régimen Contributivo. Pertenecerán al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. Como Cotizantes:

1.1. Todas aquellas personas nacionales o extranjeras, residentes en Colombia, vinculadas mediante contrato de trabajo que se rija por las normas colombianas, incluidas aquellas personas que presten sus servicios en las sedes diplomáticas y organismos internacionales acreditados en el país.

1.2. Los servidores públicos.

1.3. Los pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sobrevivientes, sustitutos o pensión gracia tanto del sector público como del sector privado. En los casos de sustitución pensional o pensión de sobrevivientes deberá afiliarse la persona beneficiaria de dicha sustitución o pensión o el cabeza de los beneficiarios.

1.4. **Los trabajadores independientes, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador y cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a un salario mínimo mensual legal vigente;** (Resaltado nuestro)

2. Como Beneficiarios: (...)”

Así mismo, debe indicarse que el Decreto 1406 (por el cual se implementó el Registro Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral) incluyó a los independientes y en general a las personas con capacidad de pago, en la calidad de “aportantes” Esta disposición igualmente fue compilada en el artículo 3.2.1.1 del Decreto Único 780 de 2016, así:

“Artículo 3.2.1.1 Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en el presente Título, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

1. Aportante. Es la persona o entidad que tiene la obligación directa frente a la entidad administradora **de cumplir con el pago de los aportes** correspondientes a uno o más de los servicios o riesgos que conforman el Sistema y para uno o más afiliados al mismo. Cuando en este decreto se utilice la expresión “aportantes”, se entenderá que se hace referencia a las personas naturales o jurídicas con trabajadores dependientes, a las entidades promotoras de salud, administradoras de pensiones o riesgos profesionales obligadas a realizar aportes correspondientes al Sistema, a **los rentistas de capital y demás personas que tengan capacidad de contribuir al financiamiento del SGSSS**, y a los trabajadores independientes que se encuentren afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral.”

En materia pensional, el artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 1833 de 2016, por el cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones, establece quienes están obligados a afiliarse en los siguientes términos:

“1. En forma obligatoria:

1.1. Todas aquellas personas nacionales o extranjeras, residentes en Colombia, vinculadas mediante contrato de trabajo que se rija por las normas colombianas.

1.2. Todas aquellas personas colombianas con residencia en el exterior, vinculadas mediante contrato de trabajo que se rija por las normas colombianas, salvo cuando demuestren estar afiliado a otro sistema de pensiones en el respectivo país.

1.3. Los servidores públicos incorporados al sistema general de pensiones.

1.4. 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.**

1.5. Los servidores públicos que ingresen a Ecopetrol, y los trabajadores independientes a partir de la vigencia de la Ley 797 de 2003.

1.6 Los beneficiarios de subsidios de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional.

2. En forma voluntaria:

2.1. 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 Ley 100 de 1993;

2.2. 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...”

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

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

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

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

33.3 Quienes cumplan con otros indicadores que establezca el Gobierno Nacional. Lo anterior, sin perjuicio de poder ser clasificado como elegible al subsidio por medio del Sisbén, de acuerdo con las normas sobre la materia.

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

Hasta lo aquí indicado, puede evidenciarse **en la ley si estableció el hecho generador de la obligación en el pago de aportes, así como el sujeto pasivo**, indicando que los independientes, los rentistas de capital y demás personas con capacidad de pago estarían obligados a la afiliación y pago de los aportes al sistema de seguridad social integral, es decir, a salud, pensión y en algunos eventos a riesgos profesionales.

Finalmente nos parece importante traer a colación el pronunciamiento de la Honorable Corte Constitucional, en sentencia C-578 de 2009 Corporación que al estudiar sobre la constitucionalidad del numeral 1o del literal A del artículo 157 y del párrafo 2o del artículo 204 de la Ley 100 de 1993, derivada de una demanda donde el actor consideró inexecutable las expresiones “**trabajador**” al configurarse a su juicio una omisión legislativa al excluir de sus efectos a los rentistas de capital, consideró que los rentistas de capital se encuentran incluidos en los denominados trabajadores independientes que señalan las disposiciones. Señaló la Corte:

“Plantea la actora que la expresión “trabajador” (sin atender su complemento directo “independiente”) contenida tanto en el numeral 1, letra A del artículo 157 de la ley 100 de 1993 como en el párrafo 2º del artículo 204 de la misma ley, excluye a los “rentistas de capital”, aspecto que en su concepto se traduce en una omisión legislativa relativa.

*Sin embargo, la mayoría de intervinientes -incluido el Ministerio Público- coinciden en afirmar que contrario a lo expresado por la demandante, de una interpretación sistemática e integral de la Ley 100 de 1993, **no es posible concluir que los “rentistas” se encuentran excluidos del Sistema General de Seguridad Social en Salud**, pues en los términos del inciso 1º del artículo 157 de la Ley 100 y de los artículos 1º y 156 de esta Ley “**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[...], de manera tal que ningún colombiano puede eludir esta obligación, a punto que el artículo 154 de la Ley 100, señala que el Estado intervendrá en el servicio público de la seguridad social para asegurar su carácter obligatorio.

Ahora bien, para intervinientes como la CUT, si bien con la expresión “trabajadores independientes” se incurre en un defecto técnico al otorgar a los “independientes con capacidad de pago” la calidad de “trabajadores”, no por ello la norma deviene inconstitucional, en la medida que una comprensión amplia de la expresión permite incluir dentro de tal concepto el de “rentistas” tal como en su momento lo señaló el Decreto 3063 de 1989, en su artículo 15, según el cual es trabajador independiente toda “persona natural que ejerce personal y directamente una profesión, oficio o actividad económica, con o sin trabajadores a su servicio, sin sujeción a contrato de trabajo”, con lo cual se concluye que la expresión trabajadores independientes incluye a todas las personas económicamente activas.

Lo expuesto permite demostrar que para ninguno de los intervinientes la interpretación de las normas acusadas puede ser diferente a aquella que asegure los principio de universalidad y solidaridad, es decir, la obligatoriedad de que los “rentistas” coticen al Sistema General de Seguridad Social en Salud y, en últimas, es este entendimiento de la norma el que debe preferirse a aquel que no se ajuste al precepto constitucional que obliga a que todo colombiano se encuentre afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud sin excepción alguna, aspecto que en definitiva permite concluir que los cargos de la demanda recaen sobre una apreciación limitada del tenor literal del numeral 1 de la Letra A del artículo 157 y el parágrafo segundo del artículo 204 de la Ley 100, lo cual ni siquiera atiende el mandato contenido en el inciso primero de la disposición acusada, según el cual “A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio público esencial de salud que permite el sistema general de seguridad social en salud [...]”

Este precedente jurisprudencial permite ratificar igualmente que los trabajadores independientes al considerarse personas económicamente activas y con capacidad de pago, están obligados a efectuar los aportes al Sistema de la Protección Social.

c. Base gravable / IBC aplicable antes de la entrada en vigencia del artículo 135 de la ley 1753 de 2015 - Tarifa

El demandante aduce erróneamente que no existe base gravable aplicable antes del año 2015, porque no existía ley o decreto que determinará esta.

Esta afirmación carece de fundamento, toda vez que la ley precisó la base gravable para los independientes, rentistas de capital y demás personas con capacidad de pago, desde la expedición de la Ley 100 de 1993. Así mismo, en posteriores modificaciones a esta Ley [Ley 797 de 2003] y en decretos, se reiteró la forma de establecer la base gravable para los independientes, así:

Artículos 15 de la Ley 100 de 1993:

“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...

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

a) 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;

Igualmente, el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, indicó:

“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.

PARÁGRAFO. Las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual ...” (Resaltado nuestro)

De otra parte, el artículo 3° del Decreto 510 de 2003 reglamentario de la Ley 797 de 2003, reiteró lo que la Ley ya había establecido, señalando que la base para cotizar correspondería a los ingresos efectivamente percibidos y precisó que la base de cotización del subsistema de pensiones debía ser la misma que la base de la cotización al Sistema General de Seguridad Social en Salud, así:

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

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

Artículo 3°. 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.”

A su vez, el artículo 204 de la Ley 100 de 1993, con relación a la base gravable y a la tarifa en salud, señaló:

“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 mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional, la cual se hará efectiva a partir del primero de enero de 2008... (Resaltado propio)

Y en materia de pensiones, en relación con la tarifa, el artículo 20 de la Ley 100/93, modificado por la Ley 797/2003 y el artículo 1° del Decreto 4982/2007 (Compilado hoy en el artículo **2.2.3.1.6.** del Decreto 1833 de 2016, por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones) se indicó lo siguiente:

Artículo 20 de la Ley 100/93:

*“ARTÍCULO 20. **MONTO DE LAS COTIZACIONES.** (Artículo modificado por el artículo 7 de la Ley 797 de 2003. La tasa de cotización continuará en el **13.5%*** del ingreso base de cotización...”*

Artículo 1° del Decreto 4982/2007 (Compilado hoy en el artículo **2.2.3.1.6.** del Decreto 1833 de 2016):

*“ARTÍCULO 1° **Cotización al Sistema General de Pensiones.** A partir del 1° de enero del año 2008, La tasa de cotización al sistema general de pensiones **será del 16%** del ingreso base de cotización”.*

De manera que **LA BASE GRAVABLE ESTABLECIDA** por la ley para los independientes, antes de la expedición del artículo 135 de la Ley 1753/15, **CORRESPONDÍA A LOS INGRESOS QUE EFECTIVAMENTE PERCIBIERA EL AFILIADO EN EL RESPECTIVO PERIODO**, quedando desvirtuada la afirmación del demandante, cuando indica que no existía base gravable para la vigencia fiscalizada.

- **De la supuesta obligación de los trabajadores por cuenta propia de aportar al Sistema de Seguridad Social**
- **De la irretroactividad de la ley tributaria. Violación de los artículos 338 y 363 de la Constitución Política**

Recordemos que la Ley 1753 de 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” entró en vigor el 9 de junio de 2015, por tanto, en virtud del principio de irretroactividad de la ley, esta no es aplicable a hechos que ocurrieron con anterioridad a su expedición.

En relación con la retroactividad de la ley tributaria, la Corte constitucional en sentencia C-878 de 2011, indicó:

“La irretroactividad de las normas jurídicas tributarias se respalda tradicionalmente en el concepto de seguridad jurídica, de manera que la norma impositiva tenga un carácter previo a la producción de los hechos que regula, con el fin de que su alcance pueda ser conocido por los destinatarios de la norma y por los eventuales realizadores de los hechos



generadores del gravamen, evitando de esta manera que los sujetos pasivos de la obligación tributaria, puedan ser tomados por sorpresa, lo que a su turno garantiza la realización del principio de legalidad, a partir del cual se amparan los hechos causados y consolidados bajo el imperio de una norma jurídica. (...)

De lo transcrito se infiere que la jurisprudencia de esta Corte, en desarrollo del principio de favorabilidad, mantiene la línea jurisprudencial asumida por la Corte Suprema Justicia con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991, al autorizar la aplicación inmediata de modificaciones que benefician al contribuyente respecto de los denominados tributos de período, es decir, siempre que los hechos económicos gravados no se hayan consolidado, caso en el cual se está frente al fenómeno de retrospectividad de la ley y no de irretroactividad propiamente dicha, lo cual significa que se deja a salvo la prohibición de aplicación retroactiva de la ley tributaria contenida en el artículo 363 Superior.

De lo anterior se colige, que como excepción se puede aplicar la ley tributaria de manera retroactiva, cuando se trate de tributos de periodo si y solo si, los hechos económicos gravados no se hayan consolidado, sin que por ello, se desconozca la prohibición establecida en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia.

Visto lo anterior y la procedencia de la retroactividad de la ley de manera excepcional, se debe determinar si las contribuciones parafiscales son tributos de periodo o de causación inmediata. Son tributos de periodo aquellos que son el resultado de la suma de hechos económicos surtidos dentro de un período determinado, contrario a los que se causan y pagan de manera inmediata.

Al respecto, el máximo Tribunal Constitucional advirtió que,

“Lo anterior permite advertir y confirmar cómo la cotización al Sistema de Salud efectuada mes a mes por los ciudadanos laboralmente activos, pensionados y jubilados, se causa y extingue una vez se paga al Sistema, de manera que el mismo Sistema lo aplica mes a mes de la forma señalada, siendo en consecuencia la contribución parafiscal al Sistema de Seguridad Social en Salud calificada como de causación inmediata, que revela la existencia de una incuestionable situación jurídica consolidada.”

Entonces, por ser las contribuciones parafiscales tributos de causación inmediata, no es posible aplicar el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015 de manera retroactiva y en consecuencia, la determinación del IBC., de los trabajadores independientes y rentistas de capital debe hacerse de conformidad con el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003, en concordancia con el artículo 1 del Decreto 510 de 2003.

Así las cosas, queda demostrado que si existía norma para determinar el IBC., en el caso de los independientes por cuenta propia y que la Unidad en ningún momento aplico en forma retroactiva la Ley 1753 de 2015 artículo 135.

Al respecto debe precisarse, esta no es aplicable a hechos que ocurrieron con anterioridad a su expedición, como sucede en el caso concreto, con el periodo correspondiente entre **enero y junio del año 2015** y por lo tanto, no le fue aplicada la normal señor MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ para los periodos señalados. En este orden de ideas, al ser el objeto de fiscalización del presente asunto en el periodo fiscalizado entre enero a junio del año 2015 el IBC corresponde al cálculo establecido en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 en concordancia con el Decreto 510 de 2003 y para el **periodo entre el julio a diciembre de 2015 corresponde la calculo establecido en la Ley 1753 de 2015.**

- **De los costos, gastos y demás expensas necesarias en el desarrollo de la actividad productora de renta**

El artículo 107 del E.T. determina que puede ser objeto de deducción las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, en los siguientes términos:

“ARTICULO 107. LAS EXPENSAS NECESARIAS SON DEDUCIBLES. Son deducibles las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad.

La necesidad y proporcionalidad de las expensas debe determinarse con criterio comercial, teniendo en cuenta las normalmente acostumbradas en cada actividad y las limitaciones establecidas en los artículos siguientes.” (Negrillas fuera del texto)

En tal sentido, como fue señalado en el acto atacado, en virtud de lo previsto en el artículo 107 del E.T., los **costos** deben tener una **relación de causalidad** con la actividad productora de renta de manera que sin estos no es posible obtenerla; a su vez tienen que ser **necesarios**, es decir, que forzosamente hay que incurrir en ellos para la generación de la renta y debe **existir proporcionalidad**, entendida como el impacto que tiene sobre la utilidad bruta.

Al respecto, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta, en sentencia del 19 de mayo de 2011, Rad. 18039, estableció como parámetros de análisis, los siguientes a saber: **(i)** la expensa se debe causar teniendo en cuenta que sea de las normalmente acostumbradas en la actividad, por lo que le corresponde al contribuyente probar el derecho a la deducción y **(ii)** por regla general las expensas que cumplen los requisitos del artículo 107 son deducibles, salvo que exista norma que la prohíba.

De otra parte, tal como se ha venido mencionando, el demandante efectivamente puede deducir los costos en los que ha incurrido, siempre que cumpla con los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario y de ninguna manera está rechazando los mismos, ni asumiendo funciones de la DIAN. Por el contrario, acepta que las deducciones que el demandante puede tomar para efectos de detraer los costos de la base gravable, porque así lo permiten las normas, pero también debe hacer cumplir los requisitos que el ordenamiento exige, específicamente el artículo 107 del Estatuto Tributario. Así, en aplicación de esta norma, se aceptan los costos, siempre que el demandante hubiera probado con los soportes idóneos que determina la ley, que los mismos, cumplen con los requisitos de necesidad, causalidad, proporcionalidad.

Pretende el demandante que para efectos de establecer el Ingreso Base de Cotización de los aportes a Seguridad Social se deduzcan de los ingresos brutos, los costos y deducciones reportados en la Declaración de Renta, sin embargo, de conformidad con el artículo 107 del Estatuto Tributario no es posible tenerlos en cuenta, toda vez que **no se puede establecer la causalidad, necesidad y proporcionalidad de los mismos con la actividad productora de renta por el simple hecho de haber sido declarados por el aportante**, tal como lo ha motivado el Consejo de Estado en múltiple jurisprudencia, en especial en la sentencia del 2 de agosto de 2017 dentro del proceso con radicado interno



número 20701, proferida por la Sección Cuarta y C.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, en los siguientes términos:

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

Frente a la aceptación de las deducciones, el H. Consejo de Estado- Sección IV, Expediente 16454 del 13 de agosto de 2009. Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia, expresó:

“Se resalta entonces que, en materia tributaria, sólo son aceptables como deducción las expensas que tengan relación de causalidad, que sean necesarias y proporcionadas respecto del ingreso percibido; de lo contrario, sólo son admitidas las deducciones expresamente reconocidas por la ley, siendo la aplicación de éstas últimas de carácter restrictivo, como quiera que responden a una excepción fiscal.

La relación de **causalidad** se refiere a que el costo, gasto, deducción o expensa guarde estrecha vinculación con la actividad que produce los ingresos o la renta. La **necesidad** hace relación a que sin ese costo, gasto, deducción o expensa no se hubiera podido obtener el ingreso o la renta. La **proporcionalidad** hace relación a la magnitud del costo, gasto, deducción o expensa de tal manera que guarde una medida con el ingreso. La realización se refiere a que el costo, gasto, deducción o expensa se haya pagado o causado (para quienes llevan contabilidad, ahora devengado) en el respectivo período fiscal.

La misma disposición, establece que los requisitos de necesidad y proporcionalidad deben determinarse con criterio comercial, teniendo en cuenta las normalmente acostumbradas para cada actividad y las limitaciones establecidas en el Estatuto Tributario, en los artículos siguientes.

De manera que la procedencia de costos, gastos, deducciones o expensas dependerá de la actividad que desarrolle el aportante, del criterio comercial aplicable a los mismos, de la costumbre en su utilización y de la demostración de dichos requisitos por parte del aportante.

Es importante precisar que, si bien es cierto para efectos de los ingresos, aplica la presunción del artículo 33 de la ley 148 de 2011, distinto ocurre con los costos incorporados en la declaración de renta de los aportantes, toda vez que la Entidad desde el punto de vista legal no puede aplicarlos directamente en la depuración del IBC, porque la presunción del artículo 33 en comentario, se refiere a los ingresos y no está prevista para los costos.

No obstante, lo anterior, se reitera que dicha situación no significa que los costos en que incurrieron los aportantes no sean tenidos en cuenta para la determinación del ingreso base de cotización. Por el contrario, todos los costos asociados a la actividad generadora del ingreso son incorporados en la depuración de la base, siempre y cuando el aportante los allegue al proceso y cumplan con los requisitos exigidos por el artículo 107 del E.T.



Debido a que el aportante no cumplió con los requisitos exigidos en las normas para acreditar sus costos, para efectos de la determinación de la base de aportes al Sistema Integral de Seguridad Social, este cargo tampoco está llamado a prosperar.

Por lo expuesto, el cargo propuesto no puede prosperar y deberán ser desestimado.

- De los ingresos y del IBC aplicable para trabajadores por cuenta propia

Nótese señor juez, que el demandante insiste en la argumentación planteada en los cargos anteriores, por lo cual me permito reiterar lo resuelto por la Unidad a instancias del recurso de reconsideración:

La Ley 1753 de 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” entró en vigencia el 9 de junio de 2015, y en virtud del principio de irretroactividad de la ley, esta no es aplicable a hechos que ocurrieron con anterioridad a su expedición, como sucede en el caso concreto, con el periodo correspondiente entre enero y junio del año 2015 y por lo tanto, no es procedente acceder a la solicitud de que el IBC del señor MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ sea igual al 40% de sus ingresos como trabajador independiente para todo el año fiscalizado. En este orden de ideas, al ser el objeto de fiscalización del presente asunto en el periodo fiscalizado entre enero a junio del año 2015 el IBC corresponde al cálculo establecido en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 en concordancia con el Decreto 510 de 2003 y para el periodo entre el julio a diciembre de 2015 corresponde la calculo establecido en la Ley 1753 de 2015.

Ahora, como lo dispone el Decreto 510 de 2003, se desprende que el Ingreso Base de Cotización corresponde al ingreso efectivamente percibido por el afiliado, menos las deducciones, así las cosas, esta Unidad para determinar el Ingreso del aportante y en ausencia de prueba diferente a su declaración de renta, al momento de proferir el Requerimiento para Declarar y/o Corregir RCD-2017-02959 del 30 de octubre de 2017 tomó los ingresos reportados en dicha declaración para el año 2015, así:

INGRESOS	REGLÓN	VALOR
Honorarios, comisiones y servicios	35	\$1.999.018.000
Intereses y rendimientos financieros	36	\$0
Dividendos y participaciones	37	\$0
Otros (ventas, arrendamientos, etc.)	38	\$0
Total Ingresos brutos		\$1.999.018.000

En este sentido, es importante conforme se ha señalado a lo largo de la contestación que erra el demandante en señalar i) Que para los periodos enero a junio de 2015 no existía la obligación de afiliación y pago, ya que como se ha venido desvirtuando y quedó plenamente probado tanto jurídica como fácticamente el hoy demandante si contaba con la obligación para los periodos señalados y por lo cual el IBC debía ser calcula frente a los ingresos efectivamente percibidos, ahora ya que el hoy demandante no allegó pruebas idóneas que probaran los costos de su actividad pues frente a los formatos de Información exógena, si bien se reportan ingresos y costos del periodo gravable 2015.

Se advirtió que no pudieron ser tenidos en cuenta, en primer lugar porque no era posible establecer el ingreso mensual para efectos del cálculo del IBC como tampoco allego soporte alguno, para establecer que estos corresponden a la actividad económica que desarrolla, por lo tanto se dió lugar al rechazo de los ingresos allí detallados, así mismo tenerlos en cuenta para determinar la base de cotización del aportante, por lo que se mantuvieron los ingresos tomados mensualmente en etapas anteriores. Para finalizar frente a este punto fíjese su señoría que ni siquiera en esta instancia judicial el demandante allega pruebas que lograsen determinar lo señalado.

- Pagos voluntarios al subsistema de salud y pensión





Finalmente manifiesta el demandante que los pagos realizados fueron de manera voluntaria toda vez que según su entender la obligación solo surgió a partir de julio de 2015.

Frente a lo anterior, respetuosamente pido al Honorable, remitirse a todos los cargos anteriores en los cuales con detenimiento se trató de condensar la argumentación con la cual la Unidad sustentó la determinación de los aportes para el periodo enero a diciembre de 2015 al señor MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ, en la cual con plena claridad queda probada i) la existencia de la obligación respecto a los independientes con capacidad de pago ii) la conducta del demandante frente a los aportes no pagados a favor del sistema.

Su señoría, el demandante insiste en que le fue violentado su derecho de defensa, pero tal y como bien se detalló, este no dio respuesta al requerimiento de información tratando con eso entorpecer el proceso de fiscalización que adelanta la Unidad y posteriormente allegó respuesta al requerimiento para declarar o corregir de manera extemporánea. No allegó pruebas necesarias conforme lo requiere la norma a fin de probar sus ingresos y costos y finalmente insiste en la inexistencia de su obligación para con el sistema de la protección social.

Conforme a lo anterior, ruego desatar desfavorablemente todos los cargos y argumentos por el señalados.

5. JURISPRUDENCIA SOBRE EL TEMA QUE SE TRAE ACOLACIÓN SOBRE EL TEMA A FAVOR DE LA UNIDAD LOS CUALES SE SOLICITA A SU HONORABLE DESPACHO SEAN TENIDO EN CUENTA COMO LINEA JURISPRUDENCIAL Y DE ESTA MANERA SEAN NEGADOS LOS CARGOS PROPUESTOS:

Al respecto, en un caso similar al presente objeto de estudio adelantado en contra de mi defendida en decisión de segunda instancia proferida por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Cuarta – Subsección A de fecha 13 de julio de 2017, MP Doctora Amparo Navarro López, al determinar la obligación de los rentistas de capital y el IBC, sostuvo:

“5.1.2. Determinar y liquidar los aportes al sistema de la protección social del actor.

(...)

Por lo tanto, entendido el concepto de la palabra determinación; la inserción que hiciera el legislador a las facultades contenidas y dirigidas a la UGPP, es evidente que esta puede entrar a verificar, aceptar o no, valores que hacen parte del Ingreso Base de Cotización, puesto que el IBC para el caso de aportes al Sistema de protección Social son todos los ingresos que el trabajador cotizante en cualquiera de sus modalidades reciba como contraprestación de su actividad laboral.

Conforme a lo dispuesto en el numeral 1 o del artículo 26 del Decreto 806 de 1998, la UGPP encontró que el accionante reúne los presupuestos allí determinados para dejar de ser beneficiario y ser responsable como sujeto que cotiza al Sistema de Protección Social, puesto que, como trabajador independiente, reúne la calidad de tener capacidad económica y ser rentista. Así las cosas, en el presente asunto se ha determinado y ratificado la competencia de la U.A.E. UGPP para determinar y liquidar los aportes al Sistema de Protección Social con cargo al responsable -parte actora-, pues el legislador facultó dicha tarea en la disposición contenida en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, circunstancia con la cual, amerita confirmar la Sentencia recurrida y por ende negar las suplicas del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, al considerarse que el señor Carlos Edmundo Chaparro Bohórquez omitió el deber de cotizar sus aportes al Sistema de protección Social hoy administrado por la A.U.E. UGPP.” (Subrayado fuera de texto)



En este sentido en sentencia de segunda instancia proferida por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 13 de julio de 2017, M.P. Amparo Navarro López, dentro del proceso 11001333704220140028301 Demandante: CARLOS EDMUNDO CHAPARO BOHORQUEZ, Demandado: UGPP señalo lo siguiente:

“(…)

*En atención al anterior marco legal, la Sala observa que sobre el presente asunto no es posible aplicar excepcionalmente por inconstitucionalidad las citadas normas, ello por cuanto no se aprecia vulneración alguna al principio de certeza tributaria, **máxime cuando la indicada confusión en el IBC de aportes a pensión y salud ha sido totalmente clara e identificable respecto de cada obligación prestacional, pues como se observa, el legislador definió; i) (Art. 19 Ley 100/93) identificó una base general de cotización al SPS sobre todos los ingresos efectivamente recibidos, ii) (Art. 204 Ley 100/93) identificó la base para liquidar cada subsistema, estableciendo una base mínima siendo como tal, un salario mínimo mensual vigente, iii) (Art. 3 Dcto 510/03) ratificó el IBC para liquidar aportes determinando así una base máxima de cotización en Por lo tanto, es del caso precisar que en el presente una infracción al principio de certeza tributaria, desestimara los fundamentos dispuestos en este asunto no es posible predicar razón por la cual es que la Sala cardo de debate jurídico.***

En conclusión, el argumento según el cual no procede por cuanto no se prestó el servicio no está llamado obligación surge al constatare la capacidad de procedente exonerarse del deber de contribuir con Estado con argumentos que no justifican la omisión de pagar aportes al SPS

En síntesis, es del caso entrar a confirmar la proferida por el Juzgado Cuarenta y Dos Bogotá D.C., adscrito a la sección cuarta, en donde demanda y que fuera recurrida por el demandante sentencia del 31 de agosto de 2015 Administrativo del Circuito Judicial de negó las pretensiones de la demanda y que fuera recurrida por la demandante.”

En una decisión más reciente en un proceso en contra de mi defendida proferida por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 9 de noviembre de 2018 M.P. Doctora Nelly Yolanda Villamizar de Peñaranda al respecto señalo:

“7.3 OBLIGACIÓN DE LOS RENTISTAS DE CAPITAL AL PAGO DE APORTES PARAFISCALES / IBC APLICABLE A LOS RENTISTAS DE CAPITAL

“(…)

Desde esa perspectiva normativa, es claro que los rentistas de capital están obligados a la afiliación y pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social, como cotizantes por expresa disposición normativa, entendidos ellos como las personas naturales que obtienen la mayor parte de sus ingresos del capital que han invertido en diferentes rubros que les representa una ganancia, utilidad, rendimiento o remuneración, tales como: (i) las personas que prestan dinero a particulares, (ii) quienes tienen cuentas de ahorro, cdt's, acciones, bonos y demás títulos de inversión, (ii) quienes tienen bienes raíces en arrendamiento, vehículos, maquinarias, etc, y (iv) cualquier otra actividad que les presente un rédito” (Subrayado fuera de texto)”

En sentencia del 29 de marzo del 2019, proferida por el Juzgado 44 Administrativo oral del Circuito de Bogotá, Juez Olga Virginia Álzate Pérez, a favor de la Unidad señaló lo siguiente:

“En este orden, no puede desconocerse que antes de la Ley 1753 de 2015, para el caso de los trabajadores independientes con capacidad económica, cuyos



ingresos no provengan de un contrato laboral o de una relación legal y reglamentaria, existía una base gravable prevista en el artículo 3 o del Decreto 510 de 2003, para liquidar y pagar los aportes parafiscales correspondientes.

De otra parte, en cuanto a las expensas de la actividad generadora de renta, resulta pertinente hacer las siguientes precisiones:

La facultad de fiscalización de la cual goza la UGPP le permite adelantar las acciones que estime necesarias para establecer la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social; contemplándose para dicho fin, el efectuar cruces con la información de las autoridades tributarias, las instituciones financieras y otras entidades que administren información¹⁴.

Por consiguiente, la información registrada en el denuncia rentístico de la demandante para la vigencia fiscal 2014, es prueba legal e idónea de los ingresos obtenidos por ésta durante los periodos fiscalizados, documento que al provenir del propio obligado acredita con suficiencia su capacidad de pago y por ende, la obligación de afiliarse y hacer aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud; circunstancia que invierte la carga de la prueba, debiendo ser el contribuyente quien desvirtúe que los valores consignados en su declaración, no constituyen ingresos, y por lo tanto, no es sujeto responsable del pago de aportes parafiscales o Las anteriores providencias reafirman la competencia de la Unidad para determinar los aportes y la obligación de los rentistas de capital a efectuar los aportes al Sistema de Seguridad Social.

Lo es por un menor valor. Sin embargo, en el expediente no obra prueba que acredite tal situación a la luz de lo dispuesto en las normas aplicables.

En efecto, según lo establece el artículo 742 del Estatuto Tributario, la determinación de tributos debe fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el respectivo expediente, por los medios de prueba señalados en las leyes tributarias o en el Código de Procedimiento Civil (hoy C.G.P.), en cuanto estos sean compatibles con aquéllos.

Por ello, es deber de los contribuyentes poner a disposición de la Administración, cuando ésta lo requiera, los medios de prueba conducentes, de tal forma que sea posible verificar la exactitud de los activos, pasivos, ingresos, costos, deducciones y demás datos consignados en los respectivos denuncios tributarios.

(...)

De manera que, ante el cuestionamiento de la Administración sobre la existencia de los soportes de las deducciones, será deber del contribuyente demostrar que cada una de las partidas está debidamente respaldada con los documentos idóneos para ese fin, mediante los cuales pueda lograr una determinación del impuesto acorde con su realidad económica.

Ahora bien, el parágrafo del artículo 1 o del Decreto 510 de 2013 señala que para efectos del ingreso base de cotización para la liquidación de aportes al Sistema de Seguridad Social, el afiliado podrá deducir de los ingresos efectivamente percibidos, las sumas que recibe y que debe erogar para desarrollar su actividad lucrativa en las mismas condiciones previstas por el artículo 107 del Estatuto Tributario.

Esta norma (art. 107 del E.T.), prevé que son deducibles las expensas realizadas durante el año o periodo gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las



actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad.

De modo que, para la procedencia de las citadas deducciones, la Administración debe verificar (i) que sean causa directa de la actividad generadora de renta; (ii) que sean necesarias para el desarrollo de la misma; y (iii) que guarde una proporción razonable con el ingreso, cumpliendo así con los requisitos expresos y generales de la norma citada.

(...)

En síntesis, para que la administración acceda al reconocimiento de las aludidas expensas, el contribuyente debe acreditar en los documentos que las soportan, los presupuestos esenciales que establece el artículo 107 del E.T. y los requisitos de forma que establece el artículo 771-2 del mismo estatuto.

Con la demanda se aportó una relación detalla de las facturas de compra año gravable 2014, a nombre de la demandante, por un total de \$1.441.251.106, acompañada de una constancia expedida por un contador público, respecto de la compras más representativas del año 2014, (fls.24-39), no obstante, omitió la parte actora allegar los documentos soporte de tales expensas, a la luz de lo dispuesto en los artículos 107 y 771-2 del Estatuto Tributario, pues se limitó a cuestionar la actuación de la entidad demandada, más no procuró allegar medio de prueba alguno para respaldar los hechos que aduce como ciertos.

*En estas circunstancias, es necesario recalcar que el artículo 746 del Estatuto Tributario, señala que "se consideran ciertos los hechos consignados en las declaraciones tributarias, en las correcciones a las mismas o en las respuestas a requerimientos administrativos, **siempre y cuando que sobre tales hechos, no se haya solicitado una comprobación especial, ni la ley la exija.**"*

(...)

En este orden, considera el Despacho que la parte actora no cumplió con la carga de la prueba, necesaria para acreditar la totalidad de gastos y/o costos en que incurrió al desarrollar su actividad productora de renta, no obstante, la entidad demandada garantizó en el curso de la actuación, los términos y oportunidades que prevé la ley, para que la demandante ejerciera su legítima defensa, aportara pruebas e hiciera uso de su derecho de contradicción frente aquellas que obraban en su contra.

Téngase en cuenta que en este caso, la Administración no puede entrar suplir las falencias probatorias en que incurre el contribuyente, máxime cuando éste resulta ser quien se encuentra en mejor posición para probar, precisamente por tener en su poder el objeto de prueba (art. 167 C.G.P.); y principalmente, porque las facultades de fiscalización y determinación conferidas a las autoridades tributarias se deben orientar a verificar el cumplimiento de los presupuestos que la ley dispone para legitimar el tributo declarado, y no para demostrar los hechos que el contribuyente expone como ciertos en las declaraciones tributarias."

6. Oposición a los medios de prueba pedidos por la parte actora

Solicita la parte demandante que: "se oficie al ente administrativo (UGPP), para que remita copia simple integra de los antecedentes administrativos..."

ME OPONGO, toda vez que, los antecedentes administrativos se allegan junto con la presente contestación en (mensaje de datos), es importante señalar que tanto los hechos como en los antecedentes específicos se encuentran detalladas las rutas de acceso a los actos administrativos con sus respectivas notificaciones al igual que las respuestas dadas por la parte demandante.



Es importante resaltar en este punto que la Unidad maneja la Política de “**cero papel**” la cual se encuentra en la Directiva Presidencial No. 04 del 3 de abril de 2012, que señala lo siguiente:

“De conformidad con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014, es propósito del Gobierno Nacional tener una gestión pública efectiva, eficiente y eficaz. Dentro de las estrategias principales para la implementación de esta política, se encuentra la denominada “Cero Papel” que consiste en la sustitución de los flujos documentales en papel por soportes y medios electrónicos, sustentados en la utilización de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones. Esta estrategia, además de los impactos en favor del ambiente, tiene por objeto incrementar la eficiencia administrativa.”

Directiva que fue aprobada como política interna de la Unidad razón por la cual los Antecedentes Administrativos se allegan en medio magnético, no obstante, lo anterior, si es necesario y el Despacho lo requiere, la Unidad esta presta a enviar los documentos que crea necesarios en físico.

Por lo anterior, H. Juez, no resulta procedente el decreto y practica de esta prueba solicitada por la parte actora, súplica que debe ser despachada de manera desfavorable.

IV. PETICIÓN

Solicito respetuosamente, se **NIEGUEN** en su integridad las súplicas de la demanda confirmando la legalidad de los actos acusados, por encontrarse ajustados plenamente al ordenamiento jurídico y a los supuestos fácticos que le sirvieron de causa; sin que haya sido posible la demostración del quiebre de la presunción de legalidad con la que fueron expedidos, ante la infundada formulación de los cargos contenidos en la demanda y la insuficiente carga probatoria para accederse al restablecimiento del derecho proclamado.

V. MEDIOS DE PRUEBA

Lo aquí afirmado, encuentra sustento probatorio en la documentación en el expediente administrativo que se aporta así:

- Mensaje de Datos contentivo del expediente administrativo que contiene los antecedentes de la actuación objeto del proceso, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 parágrafo 1 del Artículo 175 del CPACA.

VII. NOTIFICACIONES

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP en la Av. Calle 26 N° 69B – 45, piso 6 de la ciudad de Bogotá D. C., nuestra dirección para recepción de notificaciones judiciales es **notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co**, - **pgarzon@ugpp.gov.co** o al celular **3118741159**.

Atentamente,

PAULA CAMILA GARZÓN MORERA
C.C. N° 1.010.206.814 de Bogotá
T.P. N° 247.507 del C.S. de la J.

RESOLUCIÓN No. RDO-2018-02032
20/06/2018

“Por medio de la cual se profiere liquidación oficial por omisión en la afiliación en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral – SSSI- y se sanciona por no declarar por conducta de omisión”

DATOS DEL APORTANTE	
C. C. 78.674.012	Nombre: MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ
Expediente: 20171520058001303	

El Subdirector de Determinación de Obligaciones de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, en uso de las facultades conferidas¹, profiere la presente **Liquidación oficial** con base en los siguientes:

I. ANTECEDENTES			
Requerimiento para declarar y/o corregir	Número	RCD-2017-02959	
	Fecha de expedición	30/10/2017	
	Fecha de notificación	12/11/2017	
	Forma de notificación	CORREO	
	Guía o certificado de acuse de recibo de notificación	RN854490644CO	
Respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir	Número de radicado	201850050590892	
	Fecha de radicado	01/03/2017	
	Nombre de quien responde	LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA	
	Identificación de quien responde	C.E. 451.890	
	Calidad en la que actúa	APODERADA	
Valores propuestos en el requerimiento para declarar y/o corregir	Periodos	Enero a Diciembre de 2015	
	Subsistemas	Salud y Pensión	
	Valores propuestos por aportes	Conducta	Valor
		Omisión	\$ 58.742.200
		Subtotal	\$ 58.742.200
	Valores propuestos por sanciones	Omisión	\$100.377.816
		Subtotal	\$100.377.816
		Total valores propuestos	\$159.120.016

II. MARCO LEGAL

2.1 Hecho generador

- Ley 100 de 1993, artículos 3º y 204.

¹ Artículos 156 de la Ley 1151 de 2007, 1º literal b) del Decreto Ley 169 de 2008, 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012, 21 numeral 10º del Decreto 575 de 2013, 50 de la Ley 1739 de 2014 y en lo no previsto en estas disposiciones, en las normas contempladas en el Libro V, Títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario.



- Decreto 806 de 1998, artículo 26².
- Ley 797 de 2003, artículo 2° que modifica parcialmente el artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

2.2 Sujeto activo

- Ley 100 de 1993, artículos 52 y 90.
- Ley 100 de 1993, artículo 177.

2.3 Sujeto pasivo

- Decreto 1406 de 1999, literal c) del artículo 16; compilado en el Decreto 780 de 2016, artículo 2.2.1.1.1.3
- Ley 100 de 1993, numeral 1° del literal A) del artículo 157.
- Ley 797 de 2003, artículos 3° y 4° que modifican parcialmente los artículos 15 y 17 de la Ley 100 de 1993.

2.4 Base gravable

- Ley 100 de 1993, parágrafo 2° del artículo 204.
- Ley 797 de 2003, artículos 5° y 6° que modificaron los artículos 18 y 19 de la Ley 100 de 1993.
- Decreto 510 de 2003, artículos 1° y 3° compilado en el Decreto 1833 de 2016, artículos 2.2.2.1.5. y 2.2.3.1.7. respectivamente.
- Ley 1753 de 2015, artículo 135.

2.5 Tarifas

- Ley 100 de 1993, artículo 20, modificado por el artículo 7° de la Ley 797 de 2013, en concordancia con el artículo 1° del Decreto 4982 de 2007.
- Ley 1122 de 2007, artículo 10°.
- Decreto 510 de 2003, artículo 5°; compilado en el Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.3.1.9.
- Ley 100 de 1993, artículo 204, modificado por el artículo 10° de la Ley 1122 de 2007.

2.6 Procedimiento para la expedición de la liquidación oficial

- Ley 1151 de 2007, artículo 156.
- Decreto Ley 169 de 2008, artículo 1°, literal b).
- Ley 1607 de 2012, artículos 178, 179 y 180.
- Decreto 575 de 2013, artículo 21, numeral 10°.
- Decreto 3033 de 2013, artículos 1° y 8°, compilados por el Decreto 1068 de 2015, en los artículos 2.12.1.1 y 2.12.1.8, respectivamente.
- Ley 1739 de 2014, artículo 50, que modificó el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.
- Ley 1819 de 2016, artículo 314, que modificó el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.
- Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI.

² Derogado por el artículo 89 del Decreto 2353 de 2015; Decreto actualmente compilado en el Decreto 780 de 2016, artículo 2.1.4.1. Afiliados al régimen contributivo.

III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

3.1 Trabajadores independientes

La Ley clasifica como trabajadores independientes a aquellos que no se encuentren vinculados laboralmente a un empleador mediante contrato de trabajo o a través de una relación legal y reglamentaria; también se consideran trabajadores independientes aquellos que, teniendo un vínculo laboral o legal y reglamentario, además de su salario perciban ingresos como trabajadores independientes³.

Así las cosas, los trabajadores independientes que cuenten con capacidad de pago, es decir, que perciban ingresos, son aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral y, por ello, deberán autoliquidar y pagar el valor de sus respectivos aportes en lo relacionado con dichos ingresos.

Se presumen con capacidad de pago las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio, y quienes tengan certificado de ingresos y retenciones⁴.

3.2 Sistema de Seguridad Social Integral

La seguridad social es un derecho irrenunciable de todos los habitantes del Estado que se rige por los principios fundamentales de *eficiencia*, la *universalidad* y *solidaridad*⁵.

El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo⁶.

El Sistema de Seguridad Social Integral está conformado por los siguientes subsistemas⁷:

- i. Seguridad Social en Salud
- ii. Seguridad Social en Pensiones
- iii. Seguridad Social en Riesgos Laborales

3.2.1 Subsistema de salud

Deberán afiliarse al régimen contributivo en salud, en calidad de cotizantes⁸, las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados, **quienes tengan capacidad de pago, entre ellos, los trabajadores independientes, los**

³ Decreto 1406, literal c) del artículo 16; compilado en el Decreto 780 de 2016, artículo 2.2.1.1.1.3.

⁴ Ley 1438 de 2011, artículo 33.

⁵ Constitución Política de Colombia, Artículo 48.

⁶ Ley 789 de 2002, artículo 1°

⁷ Ley 100 de 1993, artículo 8°.

⁸ Decreto 806 de 1998, artículo 26; derogado por el artículo 89 del Decreto 2353 de 2015; Decreto actualmente compilado en el Decreto 780 de 2016, artículo 2.1.4.1. Afiliados al régimen contributivo.



rentistas, los propietarios de las empresas, y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador. La vinculación de los rentistas de capital, los trabajadores independientes y demás personas que tengan la obligación directa frente a la entidad administradora de salud de cumplir con el pago de los aportes⁹, se materializa a través del pago de una cotización, cuya tarifa corresponde al 12.5% del valor de los ingresos efectivamente percibidos¹⁰.

3.2.2 Subsistema de pensiones

La afiliación al Sistema General de Pensiones es obligatoria, entre otros, para los trabajadores independientes, 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 adopten¹¹.

La afiliación a este subsistema implica el pago de aportes, los cuales corresponden al 16% de los ingresos efectivamente percibidos, base que no podrá ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), ni superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Además, aquellos afiliados con ingresos mensuales iguales o superiores a 4 SMLMV tienen a su cargo un aporte adicional sobre el ingreso base de cotización, destinado a la Subcuenta de Solidaridad Pensional, y cuando el ingreso sea igual o superior a 16 SMLMV, tendrá un aporte adicional con destino a la Subcuenta de Subsistencia, de acuerdo con las tarifas señaladas en la Ley¹².

La base de cotización para este subsistema debe ser igual a la base de cotización para el subsistema de salud, de conformidad con lo señalado en el artículo 3° del Decreto 510 de 2003¹³.

IV. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

4.1 De la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir.

La Apoderado del OBLIGADO respondió el requerimiento para declarar y/o corregir el día 01/03/2017, es decir, por fuera del término legal, por cuanto fue notificado por correo físico el 12/11/2017 y debía responderlo hasta el 12/02/2018; en consecuencia, en esta liquidación oficial no se tendrán en cuenta sus objeciones ni los documentos aportados.

No obstante, la apoderada indicó en su respuesta una dirección para que le sean notificados los actos de esta Subdirección y adjuntó poder otorgado a la Doctora **LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA** indentificada con C.E N° 451.890 y TP N° 245.488 del C.S.J., para que lo represente en la presente actuación, información que sí será tomada en cuenta en el proceso

⁹ Decreto 1406 de 1999, artículo 1°.

¹⁰ Ley 100 de 1993, artículo 204, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007.

¹¹ Ley 797 de 2003, artículo 3°.

¹² Decreto 510 de 2003, artículo 3° y 5°; compilados en el Decreto 1833 de 2016, artículos 2.2.3.1.7. y 2.2.3.1.9. respectivamente.

¹³ Compilado en el Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.3.1.7.



4.2 De los valores propuestos por concepto de aportes en el requerimiento para declarar y/o corregir

Para determinar la obligación a cargo del aportante por concepto de aportes al Sistema de Seguridad Social Integral, a continuación se explican las razones en que se fundamenta la determinación de las obligaciones por pagar:

4.2.1 Determinación del Ingreso Base de Cotización - IBC.

El IBC sobre el cual los trabajadores independientes deben liquidar sus aportes a la seguridad social se determina sobre los ingresos efectivamente percibidos¹⁴, de los cuales podrá deducir los costos y/o gastos en que incurra para desarrollar su actividad¹⁵, siempre que tengan relación de causalidad con la actividad generadora de renta y que sean necesarias y proporcionadas para la ejecución de la misma¹⁶.

En el presente caso, el aportante tuvo los siguientes ingresos durante la vigencia fiscalizada, según su declaración del impuesto sobre la renta y complementarios:

INGRESOS	RENGLÓN	VALOR
Honorarios, comisiones y servicios	35	\$1.999.018.000
Intereses y rendimientos financieros	36	\$0
Dividendos y participaciones	37	\$0
Otros (ventas, arrendamientos, etc.)	38	\$0
Ingresos en el exterior	39	\$0
Ingresos por ganancia ocasional en el país	67	\$0
Ingresos por ganancia ocasional en el exterior	68	\$0
Total Ingresos brutos		\$1.999.018.000

Dado que el aportante no entregó soportes de los costos y/o gastos que pudieran ser deducidos, el IBC sobre el cual se aplicó la tarifa de cotización para cada subsistema corresponde al ingreso bruto mensualizado, para los periodos de enero a junio de 2015, y al cuarenta por ciento (40%) del ingreso bruto mensualizado¹⁷, para los periodos de julio a diciembre de 2015.

4.2.2 Ajustes propuestos por OMISIÓN¹⁸ al Sistema de Seguridad Social Integral.

¹⁴ Ley 100 de 1993, artículo 19, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003. Base de cotización de los trabajadores independientes. Los afiliados al sistema que no estén vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos. (...) En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

¹⁵ Parágrafo del artículo 1° del Decreto 510 de 2003; compilado por el Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.2.1.5

¹⁶ Artículo 107 del Estatuto Tributario.

¹⁷ Artículo 135 de la Ley 1753 de 2015

¹⁸ El Decreto 3033 de 2013, compilado en el artículo 2.12.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, definió la omisión como el incumplimiento de la obligación de afiliarse a alguno o algunos de los subsistemas del Sistema de Seguridad



- **No cumplió con la obligación de afiliarse y/o vincularse al Sistema General de Pensiones y al régimen contributivo del Sistema General de Salud, en calidad de independiente, durante los periodos de enero a diciembre de 2015, y en consecuencia no pagó los aportes correspondientes.**

En el requerimiento para declarar y/o corregir se evidenció que el aportante no registra afiliación en calidad de cotizante a los subsistemas de salud y pensión. Asimismo, al verificar la base de datos de las planillas de autoliquidación de aportes PILA, no se encontraron pagos de aportes a dichos subsistemas.

Al respecto, EL APORTANTE no se pronunció ni presentó pruebas, frente al requerimiento para declarar y/o corregir, que permitan identificar que no existe obligación de afiliación en comento o que el Ingreso Base de Cotización -IBC- es inferior a la propuesta en dicho acto.

Ahora bien es preciso reiterar que, al margen del artículo 157 de la Ley 100 de 1993¹⁹, son participantes del sistema general de seguridad social en salud, como afiliados al régimen contributivo, entre otros, los trabajadores independientes con capacidad de pago, y el artículo 26 del Decreto 806 de 1998 señala que son cotizantes en ese mismo régimen: **Los trabajadores independientes, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país**, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador.

En este mismo aspecto, el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, prevé que se presumen con capacidad de pago y consecuentemente obligados a afiliarse al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud, a las personas naturales declarantes de impuesto de la renta y complementarios. Sistema de Seguridad Social Integral.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el Subsistema de Pensiones, el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003, establece como obligados a afiliarse a este subsistema, todas las personas de diversos sectores económicos, incluidas las personas naturales que presten directamente servicios bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, así como a los trabajadores independientes.

Por otra parte, EL OBLIGADO, no se encuentra excluido de sus obligaciones frente al Régimen de Seguridad Social Integral, en la medida en que no se acreditaron los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez previstos en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003.

Además, para el año 2015, tenía 46 años de edad, por lo que no se encuentra excluido de sus obligaciones frente al régimen de pensión, toda vez que el Decreto 758 de 1990 contempla como no obligados al Seguro Social Obligatorio de Invalidez, Vejez y Muerte, a los trabajadores

Social Integral [Omisión en la afiliación] o de reportar la novedad de ingreso a una administradora [Omisión en la vinculación] y en consecuencia de ello, no realizar el pago de aportes.

¹⁹ "Ley 100 de 1993, Artículo 157. Tipos de participantes en el sistema general de seguridad social en salud. (...) 1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley. (...)"



independientes con 50 años de edad o más, si se es mujer, o 55 años de edad o más, si se es varón, pero que se afilien por primera vez, así es que no se presentan las dos situaciones que establece la norma para considerarlo exonerado de su obligación frente al sistema.

En este orden de ideas, se confirma que EL OBLIGADO no cumplió con la obligación de afiliarse al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y pensión y pago de aportes, durante el periodo fiscalizado.

Siendo así y teniendo presente que, EL OBLIGADO, según se desprende de declaración de renta y complementarios, durante el periodo objeto de fiscalización percibió ingresos, en el marco de regulación en cita se presume con capacidad económica de pago y por tanto titular de la obligación de afiliación y pago de aportes con destino al Sistema de Seguridad Social Integral en Salud y Pensión.

En cuanto a la base de liquidación de aportes, es adecuado precisar:

De acuerdo con los ingresos percibidos por EL OBLIGADO y del análisis de los costos y/o gastos, para efectos de la deducción de los mismos, se determina el Ingreso Base de Cotización -IBC- de los periodos objeto de determinación oficial (anteriores a julio de 2015), teniendo en cuenta la totalidad del ingreso bruto mensualizado, a los que se aplican las tarifas de Ley para establecer los aportes por pagar²⁰.

Teniendo en cuenta que el ingreso base de cotización sobre el cual se realizan los aportes a la seguridad social está sometido a un límite legal y este no puede ser superior a los 25 SMLMV, el IBC sobre el cual EL OBLIGADO debe cotizar a los subsistemas de salud y pensiones para el periodo enero de 2015 corresponde a **QUINCE MILLONES CUATROCIENTOS MIL PESOS M/CTE. (\$15.400.000)**, y para los demás periodos objeto de fiscalización corresponde a **DIECISEIS MILLONES CIENTO OCHO MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE (\$16.108.750)**.

Así también, no puede perderse de vista que, dentro del proceso de fiscalización EL OBLIGADO no aportó relación y prueba de costos y gastos en los que incurrió durante dichas vigencias, a efectos de practicar alguna deducción, a la luz de lo establecido en el parágrafo del artículo primero del Decreto 510 de 2003²¹. Razón por la cual no se deduce cifra alguna de los ingresos determinados, y se establece el Ingreso Base de Cotización -IBC- que mensualmente debió declarar EL OBLIGADO y en la medida en que también existe omisión, le corresponde a esta Subdirección determinarlo a través de la presente Liquidación Oficial.

En lo relativo al monto de los aportes que se deben efectuar al Sistema de Seguridad Social Integral, para ello se tendrá en cuenta que el aporte al Régimen Contributivo de Salud será del 12,5% del ingreso o salario base de cotización, mientras que el aporte al Régimen General de Pensiones es del 16%. De acuerdo con el monto de los ingresos el trabajador independiente deberá aportar un porcentaje adicional en favor del Fondo de Solidaridad Pensional en los términos contemplados en el artículo 27 de la Ley 100 de 1993.

²⁰ El valor los aportes se aproxima de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 1406 de 1999, compilado en el Decreto 780 de 2016 Artículo 3.2.1.5.

²¹ Artículos 1° y 3° compilados en el Decreto 1833 de 2016, artículos 2.2.2.1.5. y 2.2.3.1.7. respectivamente



Aunado a lo anterior, según consulta realizada registros de Planilla Integrada de Liquidación de Aportes –PILA-, administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, para la fecha de emisión del presente acto oficial, no existe registros de pago de aportes para los periodos objeto de fiscalización, relacionados con el OBLIGADO.

En conclusión, de los valores propuestos en el requerimiento para declarar y/o corregir para esta conducta, persisten ajustes por valor de **CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$58.742.200).**

Se le reitera al aportante que debe afiliarse a los subsistemas de salud y pensión, de lo contrario, esta Subdirección lo afiliará transitoriamente²² una vez ejecutoriada la presente liquidación oficial.

4.3 De las sanciones impuestas

Teniendo en cuenta que el requerimiento para declarar y/o corregir fue proferido con fundamento en la Ley 1607 de 2012, norma vigente para la fecha de ocurrencia de los hechos sancionables, y la presente liquidación oficial se profiere en vigencia de la Ley 1819 de 2016, la cual modificó las bases y las tarifas de las sanciones por las conductas de omisión e inexactitud, las sanciones se determinarán según el cálculo que resulte más favorable para el aportante²³.

4.3.1 Sanción por omisión

En el requerimiento para declarar y/o corregir se propuso una sanción por omisión al encontrar que el aportante no se afilió y/o vinculó a los subsistemas de salud y pensión en los periodos de enero a diciembre del año 2015.

Por lo anterior, La Unidad debe imponer sanción por esta conducta, atendiendo los parámetros de determinación de la misma y el momento en el cual se liquida²⁴, así:

Sanción por omisión Artículo 179 Ley 1607 de 2012			Sanción por no declarar, por la conducta de omisión Artículo 314 Ley 1819 de 2016			
Valor omisión	% sanción (por cada mes o fracción de retardo)	Sanción calculada	Valor omisión	% sanción (por cada mes o fracción de retardo)	Sanción calculada	Límite (200% valor omisión)
58.742.200	12%	250.099.080	58.742.200	10%	208.415.900	117.484.400

Teniendo en cuenta que la sanción más favorable para el aportante es la calculada según el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, en la presente liquidación oficial se impondrá sanción por omisión por

²² Artículo 1° del Decreto 169 de 2008, numeral 15.

²³ Parágrafo transitorio del numeral 1° del artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el numeral 1° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.

²⁴ Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, numeral 1.



no declarar la conducta de omisión por valor de **CIENTO DIECISIETE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$117.484.400).**

Por lo anterior,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Proferir Liquidación Oficial a **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ** con C.C. **78.674.012**, por omisión en la afiliación en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral – SSSI- en los periodos de enero a diciembre de 2015, por la suma de **CINCUENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS CUARENTA Y DOS MIL DOSCIENTOS PESOS M/CTE (\$58.742.200)**, como se resume a continuación:

RESUMEN LIQUIDACIÓN OFICIAL RDO-2018-02032

Grupo	Subsistema	2015	Total general
OMISOS	1.SALUD	24.074.600	24.074.600
	2.PENSION	30.815.400	30.815.400
	3.FSP	3.852.200	3.852.200
Total OMISOS		58.742.200	58.742.200
Total general		58.742.200	58.742.200

Lo anterior, sin perjuicio de los intereses de mora que se generen desde la fecha de vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación de aportes hasta la fecha en que se pague la obligación²⁵.

Los anteriores valores se detallan en el archivo de Excel contenido en el CD anexo a la presente liquidación oficial y que hace parte integral de la misma. El archivo contiene una hoja llamada “**Instructivo**”, en la que se explica el contenido de cada una de las columnas que lo componen.

ARTÍCULO SEGUNDO: Imponer sanción por no declarar por la conducta de omisión a **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ** con C.C. **78.674.012**, por la suma de **CIENTO DIECISIETE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS M/CTE (\$117.484.400).**

ARTÍCULO TERCERO: Reconocer personería jurídica a la Doctora **LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA** con C.E N° 451.890 y TP N° 245.488 del C.S.J., en calidad de apoderada especial de **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ** con C.C. **78.674.012**, en los términos del poder conferido

ARTÍCULO CUARTO: Notificar por correo el contenido de la presente liquidación oficial a la Doctora **LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA** con C.E N° 451.890 y TP N° 245.488 del

²⁵ El cálculo del interés moratorio se rige por la tasa vigente para efectos tributarios, según lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.



C.S.J., en calidad de apoderada especial de **MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ** con C.C. **78.674.012**, según el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional.

ARTÍCULO QUINTO: Contra la presente liquidación oficial procede el recurso de reconsideración²⁶ dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, el cual deberá dirigirlo a la **Dirección de Parafiscales de La Unidad** y presentarlo personalmente²⁷ en alguno de los puntos de atención presencial que podrá consultar en nuestra página web www.ugpp.gov.co.

No será necesario presentar personalmente el recurso cuando la firma de quien lo suscribe esté autenticada²⁸; en tal caso, podrá radicarlo a través de nuestra sede electrónica: <https://sedeelectronica.ugpp.gov.co>, opción "Trámites parafiscales".

Para conocer los **requisitos para acceder a una facilidad de pago**, consulte el sitio "<http://www.ugpp.gov.co/parafiscales/guia-para-el-proceso-de-determinacion-y-cobro.html>". Para realizar el pago de las sanciones, consulte la "**Guía para el pago de sanciones de obligaciones parafiscales**" en "<http://www.ugpp.gov.co/tramites-y-servicios/servicios-en-la-sede.html>".

ARTÍCULO SEXTO: Esta Liquidación Oficial rige a partir de la fecha de notificación en debida forma.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SERGIO HERNÁN RUIZ GALINDO

Subdirector de Determinación de Obligaciones
Dirección de Parafiscales

Anexo: Un (1) CD

²⁶ Artículo 722 del Estatuto Tributario

²⁷ Numeral 1° del artículo 559 del Estatuto Tributario.

²⁸ Artículo 724 del Estatuto Tributario

Al contestar cite este número:

Radicado: 201815005171281



Bogotá, D.C, 21 de junio de 2018

Señor(a)

LISBETH ESMERALDA BONILLA MONTOYA

Representante legal o Apoderado

MARIO JAVIER VELASCO ALVAREZ

IDENTIFICACION 78674012

EXPEDIENTE 20171520058001303

DIRECCIÓN NOTIFICACIÓN CALLE 17 No. 10-53

CHINU , CORDOBA

Asunto: Notificación por correo

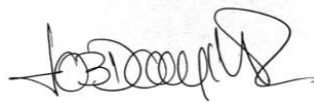
Respetado(a) Señor(a):

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional, adjunto al presente se remite copia de Liquidación oficial No. RDO-2018-02032 del 20/06/2018, acompañado del anexo detallado en medio magnético (*).

Cualquier inquietud relacionada con el proceso de notificación puede informarla a través de nuestros canales de atención al ciudadano; le recomendamos utilizar la sede electrónica, ubicada en el siguiente link: <https://sedeelectronica.ugpp.gov.co>, ingresando a la opción “Trámites parafiscales”, también puede acceder desde nuestra página web.

(*) El anexo aplica únicamente para los actos administrativos que así lo indiquen.

Cordial saludo,



LUZ DARY MENDOZA RODRIGUEZ

Director de Servicios Integrados de Atención (E)
Unidad de Pensiones y Parafiscales –UGPP

Anexo: Liquidación oficial y un (1) CD. (*)