Bogotá D.C., 21 de June de 2021

Honorable Juez
ANA ELSA AGUDELO AREVALO
JUZGADO **42** ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
correscanbta@cendoj.ramaiudicial.qov.co
Bogotá D.C

REFERENCIA: CONTESTACION DE LA DEMANDA
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: UVER ORLANDO CASTAÑO MEDINA
DEMANDADA: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y DE PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP.
RADICACIÓN: 11001333704220200005600

Radicado: 2021110001790111

CATALINA MARIA ROSAS RODRIGUEZ, identificada con cédula de ciudadanía **53.106.783** de Bogotá D.C., y Tarjeta Profesional de Abogado **241610** del Consejo Superior de la Judicatura en mi condición de apoderada judicial, según poder conferido por la Dra. **CLAUDIA ALEJANDRA CAICEDO BORRAS,** actuando en su condición de **Director Técnico 0100 (E)** de la Dirección Jurídica de Parafiscales de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- UGPP**, conforme a las resoluciones No. 688 del 04 de agosto de 2020, 574 del 26 de junio de 2020 y acta de posesión No. 36 de fecha 30 de junio de 2020, de manera atenta y estando dentro de la oportunidad procesal me permito descorrer el traslado para dar respuesta al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho formulado por el **Dr. MILTON GONZALEZ RAMIREZ**, en calidad de apoderado del señor **UVER ORLANDO CASTAÑO MEDINA**, identificado con **CC.71.619.281**, de conformidad con el artículo 175 del C.P.A.C.A con fundamento en lo siguiente:

I. EXCEPCIÓN PREVIA

1. INEPTA DEMANDA – INDEBIDA IDENTIFICACIÓN DE LAS PRETENSIONES

Me permito interponer la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales por no establecer un concepto de violación claro, consagrado en el numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso, por las siguientes razones

El artículo162 de la Ley 1437 de 2011, establece los requisitos que debe contener la demanda, así:

> *"ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:*
>
> *1. La designación de las partes y de sus representantes.*
>
> *2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.*
>
> *3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.*
>
> *4.* ***Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.***

5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.

6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.

7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, podrán indicar también su dirección electrónica."

De la lectura de este artículo se deriva que para impugnar actos administrativos es requisito de forma de la demanda, que se indiquen no solo las normas violadas sino se explique el concepto de violación de dichas normas, por lo que la ausencia de este requisito constituye un incumplimiento de las formalidades exigidas que lleva a declarar la inepta demanda.

Al respecto se trae a colación lo indiciado por el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B en sentencia de 03/11/2011 Radicación número: 11001-03-25-000-2009-00050-00(0999-09) con ponencia del doctor VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA:

"Sea la oportunidad para manifestar, que, a juicio de la Sala, la exigencia procesal contemplada en el numeral 4º del artículo 137 del C.C.A., ***se satisface cuando en el libelo demandatorio se consigne la invocación normativa y la sustentación de los cargos. Naturalmente, la parte actora,*** *por la significación sustantiva que puede tener un concepto de violación en el que se evidencie de forma manifiesta la ilegalidad del acto acusado,* ***requiere empeñarse en su elaboración****, sin que los resultados del proceso dependan de un modelo estricto de técnica jurídica.*

Solamente en ausencia total de este requisito ***o cuando adolezca de la enunciación normativa sin la correspondiente sustentación,*** *a contrario sensu, se entenderá defectuosa la demanda por carencia de uno de sus presupuestos y necesaria la subsanación en el lapso contemplado en el artículo 143 del C.C.A., aserto que ratifica el carácter formal de la exigencia plasmada en el artículo 137 numeral 4º ibídem."*

En estudio de constitucionalidad del artículo 137 del extinto Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), norma hoy contenida en el artículo 162 numeral 4 de la Ley 1437 de 2011, adelantado por La Corte Constitucional en sentencia C 197 de 1999, respecto a la exigencia del requisito consagrado en el numeral 4 referente al concepto de violación, expuso:

"El numeral 4 del art. 137 del Código Contencioso Administrativo establece, entre los requisitos de la demanda, el señalamiento de los fundamentos de derecho de las pretensiones y que cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

A juicio de la Corte, la exigencia que contiene el segmento normativo acusado, cuando se demandan actos administrativos, encuentra su justificación en lo siguiente:

Los actos administrativos constituyen la forma o el modo usual en que se manifiesta la actividad de la administración, con miras a realizar las múltiples intervenciones en la actividad de los particulares, que en cumplimiento de los cometidos que le son propios autoriza el derecho objetivo.

La existencia de un régimen de derecho administrativo como el que nos rige implica que la administración a través de dichos actos unilateralmente crea situaciones jurídicas impersonales y abstractas o define situaciones jurídicas subjetivas, es decir, que imponen obligaciones o reconocen derechos a favor de particulares.

La administración no requiere acudir al proceso judicial para declarar lo que es derecho en un caso concreto e imponer obligaciones a cargo del administrado, pues ella al igual que el juez aplica el derecho cuando quiera que para hacer prevalecer el interés público y dentro de la órbita de su competencia necesite actuar una pretensión frente a un particular, en virtud de una decisión que es ejecutiva y ejecutoria.

La necesidad de hacer prevalecer los intereses públicos o sociales sobre los intereses particulares y de responder en forma inmediata a la satisfacción de las necesidades urgentes de la comunidad, determina que los actos administrativos, una vez expedidos conforme a las formalidades jurídicas y puestos en conocimiento de los administrados, se presuman legales y tengan fuerza ejecutiva y ejecutoria, es decir, sean obligatorios para sus destinatarios y pueden ser realizados materialmente aun contra la voluntad de éstos.

Los anteriores caracteres que se predican del acto administrativo tienen su fundamento constitucional en el régimen de derecho administrativo que institucionaliza nuestra Constitución, con fundamento en los arts. 1, 2, 3, 4, 6, 83, 84, 90, 91, 92, 113, 115, 121, 122, 123-2, 124, 150-2-4-5-7-8-9-19-21-22-23-25, 189, 209, 210, 211, 236, 237 y 238, entre otros.

Reitera la Corte, que si la administración debe realizar sus actividades con el propósito de satisfacer en forma inmediata y oportuna los intereses públicos o sociales, ajustada a los principios de legalidad y buena fe, dentro de los límites de su competencia, observando los criterios de igualdad, moralidad, publicidad, imparcialidad, eficiencia eficacia, economía y celeridad, y sujeta a un régimen de responsabilidad, la consecuencia necesaria es que sus actos gozan de la presunción de legalidad y son oponibles y de obligatorio cumplimiento por sus destinatarios.

La naturaleza y características propias del acto administrativo, que se han puesto de presente anteriormente, justifican plenamente que el legislador, dentro de la libertad de configuración de las normas procesales que regulan el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, haya dispuesto que cuando se impugna un acto administrativo deban citarse las normas violadas y explicarse el concepto de la violación. En efecto:

Si el acto administrativo, como expresión de voluntad de la administración que produce efectos jurídicos se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad, motivada por la incompetencia del órgano que lo expidió, la existencia de un vicio de forma, la falsa motivación, la desviación de poder, la violación de la regla de derecho o el desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa, la carga procesal de cumplir con las exigencias que prevé la norma acusada.

Carece de toda racionalidad que presumiéndose la legalidad del acto tenga el juez administrativo que buscar oficiosamente las posibles causas de nulidad de los actos administrativos, más aún cuando dicha búsqueda no sólo dispendiosa sino en extremo difícil y a veces imposible de concretar, frente al sinnúmero de disposiciones normativas que regulan la actividad de la administración. Por lo tanto, no resulta irrazonable, desproporcionado ni innecesario que el legislador haya impuesto al demandante la mencionada obligación, la cual contribuye además a la racional, eficiente y eficaz administración de justicia, si se tiene en cuenta que el contorno de la decisión del juez administrativo aparece enmarcado dentro de la delimitación de la problemática jurídica a considerar en la sentencia, mediante la determinación de las normas violadas y el concepto de la violación. *"* "Negrita fuera de texto)

Finalmente, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta en sentencia de 07/11/1995 Radicación número: 1415 con ponencia del doctor MARIO ALARIO MÉNDEZ indicó:

"(…) en la demanda, entre otros requisitos, deben indicarse los hechos u omisiones que sirven de fundamento a las pretensiones y señalarse las normas pretendidamente violadas y expresar el concepto de la violación, lo que indica, como reiteradamente ha explicado el Consejo de Estado, que en el proceso contencioso administrativo no se da un control general de legalidad, sino limitado a los hechos u omisiones alegados y a las normas que fueron citadas como violadas y al motivo de la violación.".

Se entiende entonces señora Juez que el demandante está llamado a construir un concepto de violación que destruya la presunción de legalidad que ampara **los actos administrativos demandados**, aun cuando este no fuera suficiente para decretar su nulidad; de forma que, el control de legalidad que de ellos se realice, debe ejercerse en virtud de la justica rogada, pues es la parte demandante la que puede establecer y determinar las condiciones y, términos particulares y concretos acerca de cómo se le han vulnerado sus derechos con la expedición de determinado acto administrativo.

Expuesto lo anterior, se observa que el demandante en los cargos propuestos se limita a endilgar situaciones no relacionadas a los actos administrativos demandados y que fueron objeto del del titulo ejecutivo adelantado en via administrativa, esto es respecto a los actos administrativos del proceso de cobro coactivo. Toda la argumentación de la demanda pretende el estudio de legalidad de los actos administrativos previos del proceso de determinación.

Nótese señora Juez que de la simple lectura del concepto de violación se concluye que el demandante no especifica de manera alguna como fueron presuntamente vulnerados los artículos de cada norma que cita, respecto a los actos de **cobro** y tampoco es claro en sus

apreciaciones por cuanto solo enuncia normas constitucionales y tributarias 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. Se exige que el demandante le atribuya un sentido o significado a la disposición que cita para reclamar la protección de su derecho.

Al respecto, se observa lo señalado en la sentencia de la Corte Constitucional del 20 de noviembre de 2013, Magistrada María Victoria Calle Correa, sobre que los argumentos expuestos por el demandante frente al "concepto violación" deben obedecer a una labor argumentativa clara y completa por parte del demandante, así:

> *"…4. El tercero de los requisitos antes indicados, conocido como concepto de violación, requiere que el demandante despliegue una labor argumentativa que permita a la Corte fijar de manera adecuada los cargos respecto de los cuales debe pronunciarse y, de este modo, respetar el carácter rogado del control de constitucionalidad.* ***En ese orden de ideas, esta Corporación ha consolidado una doctrina sobre los requisitos básicos para examinar la aptitud de la demanda, expuestos de manera canónica en la sentencia C-1052 de 2001[14], en los siguientes términos****:*
>
> *Claridad: exige que cada uno de los cargos de la demanda tenga un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.*
>
> *Certeza: Esto significa que (i) la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita"; (ii) que los cargos de la demanda se dirijan efectivamente contra las normas impugnadas y no sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda.*
>
> ***Especificidad: Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada", que permita verificar una oposición objetiva entre el contenido de las normas demandadas y la Constitución. De acuerdo con este requisito, no son admisibles los argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan****.*
>
> *Pertinencia: El reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa" a partir de una valoración parcial de sus efectos.*
>
> *Suficiencia: Se requiere la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto de la norma demandada. La suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional…"*

Pues bien, debe concluirse que el escrito de demanda pretende el estudio de legalidad de actos administrativos que **no son objeto de esta controversia**, de manera que carece de las características que deben mantener los escritos de demanda, a saber: certeza, especificidad y suficiencia.

Por lo expuesto, al encontrar que no existe motivación del concepto de violación que permita identificar no solo las normas que supuestamente fueron infringidas sino además la sustentación respectiva de la infracción construyéndose un concepto de legalidad que

destruya la presunción de que gozan los actos administrativos proferidos dentro del proceso de cobro y que se encuentran demandados, se solicita que se dé terminado el proceso por ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales

II. A LAS PRETENSIONES

Conforme a las consideraciones de orden factico y jurídico que se expondrán en la presente contestación, en forma respetuosa manifiesto a su H. Despacho que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, que en adelante denominaré: "la Unidad", se **OPONE** a todas y cada una de las declaraciones y pretensiones principales y subsidiarias, formuladas en el escrito de demanda por el demandante esto es a:

1. Me **OPONGO**, a que se declare nula y se deje sin efectos la Resolución **RCC 27019 del 16 de septiembre de 2019**, mediante la cual se resolvieron las Excepciones y se ordenó seguir con la ejecución dentro del proceso de cobro coactivo con expediente No.93124 seguido en contra del señor UVER ORLANDO CASTAÑO.

2. Me OPONGO a que se declare la nulidad y se deje sin efectos la **RCC -028655 del 2 de diciembre de 2019**, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición presentado contra la Resolución **RCC 27019 del 16 de septiembre de 2019** dentro del proceso de cobro coactivo con expediente No. 93124 seguido en contra de la señora **UVER ORLANDO CASTAÑO.**

II. A LOS HECHOS DE LA DEMANDA

Con relación a los hechos de la demanda, procedo a dar respuesta a cada uno así:

AL HECHO 1: Es cierto

La Subdirección de Determinación de Obligaciones, expidió Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2016-01156 del 28 de octubre de 2016, mediante el cual se propone al señor UVER ORLANDO CASTAÑO MEDINA, , que se afilie y/o reporte la novedad de ingreso, declare y pague como cotizante a cualquiera de los regímenes del Sistema General de Pensiones y al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los aportes correspondientes a los periodos enero a diciembre de 2014, toda vez que La Unidad evidenció que conforme con su declaración del impuesto sobre la renta y complementarios por el año gravable 2014, contó con capacidad de pago que lo obligaba a cotizar a dicho subsistema. Este Requerimiento fue notificado por correo certificado el día 28 de noviembre de 2016, como se evidencia en la guía No. RN675315818CO emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.

AL HECHO 2: Es cierto

EL APORTANTE no respondió el requerimiento para declarar y/o corregir dentro del término establecido en el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

AL HECHO 3: Es cierto

Mediante Resolución No. RDO-2017-01283 de 31 de Mayo de 2017, se profirió Liquidación Oficial al señor UVER ORLANDO CASTAÑO MEDINA, que fue notificada por correo certificado el 08 de junio de 2017, conforme a la guía No. RN770384845CO emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A., 4-72

AL HECHO 4: Es cierto

Mediante radicado 201770012264982 del 27 de julio de 2017, el hoy demandante presentó recurso de reconsideración contra la Resolución RDO-2017- 01283 del 31 de mayo de 2017**.**

AL HECHO 5: Es cierto

Mi representada expidió Resolución RDC-2018-00310 del 25 de abril de 2018 que resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución RDO-2017-01283 del 31 de mayo de 2017.

AL HECHO 6: Es cierto

Mediante Resolución RCC-25617 del 11 de julio de 2019 mi representada libró mandamiento de pago contra UVER ORLANDO CASTAÑO MEDINA el cual fue notificado personalmente el día 25 de julio de 2019 conforme a acta de notificación 20196005023317762.

AL HECHO 7: **Es cierto**

Mediante escritos radicados en la UGPP con los No. 2019700102561712 del 15 de agosto de2019 y 2019200002607942 del 21 de agosto de 2019, el hoy demandante interpuso las excepciones de prescripción, pago parcial e inexistencia del titulo que presta merito ejecutivo.

AL HECHO 8: **Es cierto**

AL HECHO 9: Es cierto

mediante radicado 2019700103287582 de fecha 28 de octubre de 2019, se interpuso recurso de reposición contra la Resolución RCC-27019 del 16 de septiembre de 2019 por medio de la cual se resolvió las excepciones propuestas

AL HECHO 10

Mediante resolución RCC-28655 del 2 de diciembre de 2019 la UGPP expidió resolución que resuelve recurso de reposición interpuesto contra la resolución que resolvió las excepciones contra el mandamiento de pago.

IV. ARGUMENTOS DE DEFENSA

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

1. Pronunciamiento respecto a las “Disposiciones Quebrantadas”
2. Desarrollo de todos y cada uno de los planteamientos formulados por la demandante. **“Concepto de la Violación”**
3. Oposición a las pruebas solicitadas

Habiendo indicado la forma en que la Unidad resaltará su defensa, procede a su desarrollo:

1. **Pronunciamiento frente al acápite denominado *“Disposiciones Quebrantadas”***

Antes de pronunciarme respecto de los cargos formulados por el accionante, es preciso señalar que la Entidad que represento no ha vulnerado ninguna de las normas que la parte actora cita como “Disposiciones Quebrantadas”, de su lectura se puede colegir que corresponde a apreciaciones 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 esta Unidad en la expedición de los actos administrativos demandados.

Como se puede observar, el demandante no hace alusión y tampoco desarrolla las normas que considera violadas por parte de la entidad que represento, no expresa con exactitud y claridad, cuál es la supuesta infracción o quebrantamiento en que incurrió la Unidad en la expedición de los actos administrativos demandados.

Al respecto, señala la sentencia de la Corte Constitucional del 20 de noviembre de 2013, Magistrada María Victoria Calle Correa, que los argumentos expuestos por el demandante frente al "concepto violación" deben obedecer a una labor argumentativa clara y completa por parte del demandante, así:

> *"…4. El tercero de los requisitos antes indicados, conocido como concepto de violación, requiere que el demandante despliegue una labor argumentativa que permita a la Corte fijar de manera adecuada los cargos respecto de los cuales debe pronunciarse y, de este modo, respetar el carácter rogado del control de constitucionalidad. En ese orden de ideas, esta Corporación ha consolidado una doctrina sobre los requisitos básicos para examinar la aptitud de la demanda, expuestos de manera canónica en la sentencia C-1052 de 2001[14], en los siguientes términos:*
>
> *Claridad: exige que cada uno de los cargos de la demanda tenga un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.*
>
> *Certeza: Esto significa que (i) la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita"; (ii) que los cargos de la demanda se dirijan efectivamente contra las normas impugnadas y no sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda.*
>
> *Especificidad: Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través "de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada", que permita verificar una oposición objetiva entre el contenido de las normas demandadas y la Constitución. De acuerdo con este requisito, no son admisibles los argumentos "vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales" que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan.*
>
> *Pertinencia: El reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que "el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico"; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola "de inocua, innecesaria, o reiterativa" a partir de una valoración parcial de sus efectos.*
>
> *Suficiencia: Se requiere la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto de la norma demandada. La suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional…"*

Sea lo primero señalar que la entidad que represento no ha vulnerado los artículos 2, 6, 29 de la Constitución Política, como tampoco precepto legales y normativos, así mismo tampoco ha dado aplicación incorrecta de los preceptos jurídicos, como lo señala la parte demandante, veamos porque:

Ahora bien, el artículo 29 de la Constitución Política, 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."

Es así como 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 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, así como de ejercitar los recursos que la ley otorga.

Coadyubando con lo anterior vale resaltar que tal como lo indicó el Despacho en el auto admisorio de la presente acción, el libelo se circunscribe estrictamente a determinar la legalidad de los actos administrativos preferidos dentro del proceso de administrativo de cobro.

2. **Pronunciamiento de los planteamientos formulados por la demandante:**

<u>PRIMER CARGO:</u> NULIDAD DEL ACTO POR SER EXPEDIRO CON INFRACCION DE LAS NORMAS EN QUE DEBIA FUNDARSE.

Al respecto Honorable Juez, se desestiman lo expuesto por el demandante con fundamento en las siguientes consideraciones:

El demandante insiste en endilgar una presunta irregularidad en los actos administrativos proferidos dentro del proceso de determinación de la obligación que concluyeron con la expedición de la Liquidación Oficial RDO-2017-01283 del 31 de Mayo de 2017, acto administrativo que constituye el título ejecutivo objeto del proceso de cobro y del cual el aportante tuvo en su debido momento la oportunidad para agotar el tramite administrativo y ejercer su derecho a la defensa.

Sin embargo es importante mencionar que el Despacho en su auto admisorio delimitó con plena claridad el estudio de la presente acción a establecer la existencia violatoria de uno de los actos administrativos proferidos **<u>dentro del proceso de cobro</u>** y no como lo solicita el demandante de los actos previos que dieron origen a este, dado que la normatividad y jurisprudencia con claridad ha establecido que en virtud de este control de legalidad no es dable entrar a evaluar la legalidad de los actos anteriores, toda vez que estos tuvieron su oportunidad procesal.

De acuerdo a lo anterior, 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 2014 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 los 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)
Decreto 806 de 1998, articulo 26: El Gobierno al reglamentar los anteriores artículos expidió el **Decreto 806 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:	*"**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:*** ***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.	
Artículo 1° del Decreto 510 de 2003	*"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***

Aclarado el 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 rentistas de capital al subsistema de pensión, en los siguientes términos:	***entidades o empresas del sector privado bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, deberán estar afiliados al Sistema General de Pensiones y su cotización deberá corresponder a los ingresos que efectivamente perciba el afiliado.*** *Para este propósito, él mismo deberá declarar en el formato que para tal efecto establezca la Superintendencia Bancaria, ante la administradora a la cual se afilie, el monto de los ingresos que efectivamente percibe, manifestación que se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento.* *El afiliado deberá actualizar dicha información, cuando se produzcan cambios significativos en sus ingresos, es decir, en más del 20%, respecto de su declaración inicial y, en todo caso, por lo menos una vez al año dentro de los dos primeras meses.* *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.* *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****".*
Sumado a lo anterior, respecto al subsistema de salud el artículo 3° del mismo Decreto, prescribe:	*"****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".* (…)

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, 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%.

Conforme a lo expuesto, me permito indicar la aplicación normativa para efectos de los trabajadores independientes:

a. Ámbito espacial y temporal – aplicación normativa y definición del IBC para los trabajadores independientes:

Sobre el IBC de los trabajadores independientes se establece:

Artículo 26 del Decreto 806 de 1998	literal d), incluye expresamente a los trabajadores independientes como afiliados al régimen contributivo de salud, en calidad de cotizantes, así: Serán afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud: 1. Como cotizantes: 2. (…) 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." Así las cosas, señor Juez, si bien, desde la Ley 100 de 1993, se contempló como objetivo del Estado Social de Derecho, que toda persona participe en el servicio esencial de salud ya sea como afiliado o como vinculado al sistema y dicha disposición se reglamentó mediante el Decreto 806 de 1998 en el cual se incluyeron los trabajadores independientes y/o por cuenta propia, como cotizantes, debe entenderse que dicha categoría de sujetos, son afiliados al Sistema de Seguridad Social.
Artículo 1 del Decreto 1406 de 1999.	Dispuso que los trabajadores independientes por cuenta propia sean considerados como **"aportantes"** en el Sistema de Seguridad Social en Salud, y al ser aportantes tienen la obligación de efectuar el pago de la cotización.
Artículo 33 de la Ley 1438 de 2011.	"Se presume con capacidad de pago y, en consecuencia, **están obligados a afiliarse al Régimen Contributivo** o podrán ser afiliados oficiosamente: **Las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios",** se precisa que esta es una presunción que implica que, si se demuestran las eventualidades descritas en dicha norma, la persona deberá afiliarse al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Para encajar en este supuesto de hecho, se tiene que el demandante es **DECLARANTE DE RENTA.** En consecuencia, toda vez que el demandante recibió ingresos producto de su actividad generadora de renta, ello se traduce en que es una persona económicamente activa, y por lo tanto, con **capacidad de pago,** lo que le genera la obligación de efectuar aportes al Sistema de Seguridad Social.

Conforme a los apartes normativos y jurisprudenciales citados, tenemos que desde la Ley 100 de 1993 existe la obligación de afiliarse y cotizar a los Subsistemas de Salud y Pensión para los **trabajadores independientes con capacidad de pago**, término dentro del cual se encuentran incluidos los **trabajadores independientes por cuenta propia**.

Así las cosas, con base en los antecedentes normativos referenciados es que los trabajadores independientes con capacidad de pago son aportantes obligatorios al Sistema General de Seguridad Social. Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia arriba identificada es clara en señalar, que no se incurre en un defecto técnico otorgar a los independientes con capacidad de pago la calidad de "trabajadores", por cuanto en esa expresión se incluyen a todas las personas económicamente activas.

Hechas las precisiones anteriores, debe aclararse que se considera como trabajador independiente la 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, es decir, aquellos que tienen contratos de prestación de servicios, contratos diferentes a los de prestación de servicio o los demás que desarrollan una actividad económica por cuenta propia, como el demandante, como lo demuestra la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios correspondiente al año 2014.

Ahora bien, aclarado que los trabajadores independientes con capacidad de pago tienen la obligación de afiliarse al sistema de seguridad social integral y de realizar aportes, debe señalarse que el IBC de los trabajadores independientes se encuentra regulado por el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003

De acuerdo con la norma anterior, para efectos de la obligatoriedad de cotizar a la seguridad social, los independientes se clasifican en: 1) Trabajadores por cuenta propia; 2) independiente con contrato diferente a prestación de servicios e 3) Independiente con contratos de prestación de servicios personales.

Con base en las normas anotadas, se concluye que el legislador para el periodo fiscalizado estableció con suficiente claridad cuál es el Ingreso Base de Cotización de los trabajadores independientes para salud y pensión, 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, la cual determina:

> ***Artículo 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.

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 imputarlo en el año o periodo gravable en que se determine que la conducta no es punible, mediante la providencia correspondiente.

En ese orden, para que las sumas que reciba el aportante puedan deducirse, para efectos del cálculo del IBC, deben configurarse la relación de causalidad con la actividad productora de renta, la relación de necesidad con los ingresos gravados del obligado y deberá también ser proporcionado o razonable con relación al ingreso; finalmente, deben acreditarse en el período o periodos objeto de fiscalización.

Para mayor comprensión del artículo 107 del Estatuto Tributario sobre el tema de las deducciones a los ingresos percibidos, el Consejo de Estado[1] trajo a mención las definiciones de causalidad, necesidad y proporcionalidad, así:

"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.

Además, la misma ley específica cada uno de los requisitos esenciales para la aceptación de las mismas en los siguientes términos:

"Causalidad: Es el vínculo que guardan los gastos realizados con la actividad productora de renta".

"Necesidad: El requisito de la necesidad del gasto, debe establecerse en relación con el ingreso y no con la actividad que lo genera; basta con que sea susceptible de generarlo o de ayudar a generarlo", y

"Proporcionalidad: Este presupuesto exige que la expensa guarde una proporción razonable con el ingreso (magnitud del gasto y beneficio que pueda generarse)".

[1] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, Radicación número: 25000-23-27-000-2005-01251-01(16454)

Así las cosas, con base en los antecedentes normativos referenciados es que los trabajadores independientes con capacidad de pago son aportantes obligatorios al Sistema de la Seguridad Social Integral-SSSI. Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia arriba identificada es clara en señalar, que no se incurre en un defecto técnico otorgar a los independientes con capacidad de pago la calidad de "trabajadores", por cuanto en esa expresión se incluyen a todas las personas económicamente activas.

Se concluye entonces que, los trabajadores independientes tienen la obligación de afiliarse al Sistema General de Seguridad Social y contribuir con sus aportes al financiamiento del mismo, lo que genera que pueden ser objeto de fiscalización por parte de esta Unidad, como en efecto sucedió con el demandante, quien al acreditar sus ingresos con la declaración de renta de la vigencia 2015, tenía el deber de afiliarse y pagar los aportes al Sistema General de Seguridad Social como independiente.

Para esta Dirección, es claro que la Subdirección de Determinación de Obligaciones al momento de proferir la Liquidación Oficial dio aplicación a normas que estaban vigentes durante los hechos que originaron el proceso de fiscalización, además como se explicó previamente la obligación de cotizar y pagar aportes a favor del Sistema General de Seguridad Social por parte de los trabajadores independientes, incluidos dentro del anterior término los trabajadores independientes, está prevista desde la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Con base en las normas anotadas, se concluye que **UVER ORLANDO CASTAÑO** para la vigencia fiscalizada 2014, al no estar vinculado mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidor público, pero percibir ingresos producto de la actividad económica que desarrolla , debió cotizar sobre la base de los ingresos definidos tanto en el artículo 19 de la Ley 100 de 1993, luego de efectuar la deducción de 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.

Descendiendo al caso concreto, como lo dispone el Decreto 510 de 2003, se entiende por ingresos efectivamente percibidos por el aportante aquellos que él mismo recibe para su beneficio personal, a los que se les puede deducir los costos asociados a la actividad económica[2] según los criterios de causalidad, necesidad y proporcionalidad previstos en el artículo 107 del Estatuto Tributario.

Ahora respecto a la sentencia proferida por el Juzgado 41 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, bajo el número de radicado 11001333704120180037800, siendo demandante el señor CARLOS ANDRES JURADO BRAVO y es demandada la UGPP, la cual usa el demandante como base para sustentar sus objeciones en el caso que hoy nos ocupa por las siguientes razones:

[2] Código 4711: Comercio al por menor en establecimientos no especializados con surtido compuesto principalmente por alimentos, bebidas o tabaco..

- La sentencia que cita el demandante aún no se encontraba en firme y debidamente ejecutoriada y por ende no constituye cosa Juzgada ni es tampoco un precedente jurisprudencial ni tampoco es doctrina probable.

La sentencia proferida por el Juzgado 41 Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, bajo el número de radicado 11001333704120180037800, siendo demandante el señor CARLOS ANDRES JURADO BRAVO y es demandada la UGPP, fue apelada por la UGPP tal como se muestra en el sistema de consultas de la rama judicial, por lo que actualmente el proceso se encuentra en el Tribunal Administrativo con la apelación interpuesta por la Unidad.

Como quiera que la mencionada sentencia no había quedado debidamente ejecutoriada y tampoco ha culminado el proceso de nulidad que allí se entabló, reitero, solicito a su Honorable Despacho no tener en cuenta el citado fallo para el caso que hoy nos ocupa.

Ahora bien, descendiendo al caso, la Corte Constitucional en Sentencia C-711 del 5 de julio de 2001[3] se pronunció sobre el **principio de legalidad** en materia tributaria, así:

> "*La potestad impositiva del Estado se halla ligada al principio de legalidad en cuanto fundamento de competencia y poder creador de tributos, para cuyo ejercicio se hace indispensable la participación eminente de corporaciones de elección popular, habida consideración de la vocación democrática que usualmente las anima y de la estructura de poder que informa al Estado. Por ello mismo cabe esperar que, con apoyo en las normas constitucionales y legales la competencia impositiva se halle primeramente en cabeza de una corporación con poderes legislativos, en orden a garantizar el surgimiento y desarrollo del tributo a partir de una génesis legal. El Congreso de la República aparece como el órgano soberano en materia impositiva. En relación con el Presidente de la República la Constitución también reivindica esa soberanía fiscal que informa la acción del Congreso, toda vez que a términos del artículo 150-10 superior el Legislativo no le puede otorgar al Presidente facultades extraordinarias para decretar impuestos." (Subrayado fuera del Texto)*

Y agregó lo siguiente:

> *"La Constitución registra en su artículo 338 unas claras directrices de competencia y construcción impositiva, prohijando al efecto tres principios capitales del ámbito fiscal: el de la legalidad, el de la certeza y el de la irretroactividad del tributo. En lo que hace a la legalidad, la norma destaca tanto la competencia del Congreso, las asambleas y los concejos, como la condición de que todo tributo requiere ley previa que lo establezca (…)" (Subrayado fuera del Texto)*

El Consejo de Estado[4] por su parte ha señalado:

> *"(…) La facultad de establecer tributos se encuentra sometida al principio de legalidad tributaria, que incluye la representación popular para el señalamiento de los tributos y la predeterminación de los elementos esenciales de los mismos. De acuerdo con el principio de legalidad tributaria se ha señalado que comprende el de representación popular, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados, y por ello la Constitución autoriza únicamente al Congreso, Asambleas y Concejos a establecer impuestos y contribuciones fiscales y parafiscales (artículo 338 C.N.). El principio de predeterminación de los tributos implica que corresponde a esos órganos fijar sus elementos, por lo que debe*

---

[3] Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.
[4] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 31 de mayo de 2012, Rad. 2004-01228 (18015), Consejera Ponente Carmen Teresa Ortíz de Rodríguez.

indicar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas -salvo autorización respecto de tasas y contribuciones-, como se desprende del tenor literal del artículo 338 de la Constitución." (…) (Subrayado fuera del Texto).

Pudiéndose colegir en líneas generales sobre **el principio de legalidad que el mismo obedece a una cláusula general de competencia, que recae en cabeza de los órganos de representación popular los cuales son los únicos facultados por el ordenamiento constitucional para crear tributos, cualquiera sea su denominación tasas, impuestos y contribuciones, y determinar los elementos que de ellos se derivan tales como el hecho generador, la base gravable, la tarifa y los sujetos tanto activos como pasivos.**

Así las cosas, en estricto sentido, y atendiendo que los aportes a salud y a pensiones desde el punto de vista netamente fiscal obedecen a **contribuciones parafiscales** y se rigen necesariamente por los principios de la imposición previstos en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia.

El art. 150 de la C.P. señala que corresponde al Congreso hacer las leyes y por su parte el artículo 338 ibídem dispone:

"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.

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 acuerdo con lo anterior, entraremos a verificar que no existe vulneración de estas normas y que **previa a la expedición de la resolución demandada si existen normas que consagran la obligación de los independientes de afiliarse y pagar a portes al sistema de seguridad social en salud y pensiones**, veamos:

El Artículo 15 de la ley 100 de 1993 modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003, dispone:

*"**Artículo 15. Afiliados**. (Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003). 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.

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

Durante los tres (3) años siguientes a la vigencia de esta ley, los Servidores públicos en cargos de carrera administrativa, afiliados al régimen de prima media con prestación definida deberán permanecer en dicho régimen mientras mantengan la calidad de tales. Así mismo quienes ingresen por primera vez al Sector Público en cargos de carrera administrativa estarán obligatoriamente afiliados al Instituto de los Seguros Sociales, durante el mismo lapso.

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.

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

Por su parte los artículos 4 y 6 de la Ley 797 de 2003, modificatorio del artículo 17 y 19 de la Ley 100 de 1993 establecen:

*"**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**.*

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

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

"Artículo 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."

El Artículo 157 de la ley 100 de 1993 dispone:

"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.*

(…)

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

A su turno el artículo 204 de la ley 100 prevé:

*"**Artículo 204. Monto y distribución de las cotizaciones.***

(…)

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

Por su parte el artículo 66 del Decreto 806 de 1998, indicó:

"Artículo 66. Base de cotización de los trabajadores independientes*. La base de cotización para los trabajadores independientes será determinada sobre los ingresos que*

calcule la EPS de acuerdo con el sistema de presunción de ingresos definido por la Superintendencia Nacional de Salud. En ningún caso el monto de la cotización de los trabajadores independientes podrá ser inferior al equivalente al 12% de dos salarios mínimos mensuales legales vigentes."

También, el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, estipuló:

> ***"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."*

El artículo 3 del decreto 510 de 2003, determinó:

> ***"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."*

Como se advierte de la normatividad anterior, se evidencia en primer lugar, la obligación que tienen los trabajadores independientes de afiliarse al Sistema de la Protección Social cuando se encuentre demostrado que poseen ingresos o capacidad de pago, tal como ocurrió en este caso.

En segundo lugar, se advierte que los artículos 19 y 204 de la Ley 100 de 1993 establecieron para efectos del Sistema de Seguridad Social Integral (Salud y Pensiones), la metodología aplicable para de determinar el Ingreso Base de Cotización (base gravable) en cada uno de estos subsistemas, cumpliendo de esta manera con suficiencia el principio de legalidad en los términos establecidos por la jurisprudencia nacional.

Ahora bien, en lo que respecta a lo dispuesto en el Decreto 510 de 2003 parágrafo artículo 1[5], es preciso abordar el contenido de esta disposición bajo una doble

[5] *"**Artículo 1°.** (…)*

proyección, el primero de ellos relacionado con el alcance del Ingreso Base de Cotización en materia de pensiones, el cual es de orden aclaratorio, y en ningún sentido modifica lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 100 de 1993 ni se abroga competencias originarias del legislador en virtud de lo dispuesto en la cláusula del artículo 338 de la Constitución Política en materia tributaria, por el contrario, en el ejercicio de su potestad reglamentaria aclara dentro del ámbito de sus competencias lo que debe entenderse por ingresos efectivamente percibidos.

Disposición esta que goza de presunción de legalidad de conformidad con el artículo 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, puesto que no ha sido suspendida ni anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por otro lado, el Decreto 510 de 2003 artículo 3°, incluyó la homologación de la base de cotización en los aportes al sistema de seguridad social en salud y en pensiones, disposición esta que fue objeto de control de legalidad por el Consejo de Estado, Sección Segunda, en sentencia del 22 de septiembre de 2010, Rad. 2003-00269 (2524-03) y 2003-00275 (2800-03), Consejero Ponente Gerardo Arenas Monsalve, **concluyendo que el Gobierno Nacional no excedió la potestad reglamentaria al haber unificado las bases de cotización en los sistemas de salud y pensiones porque lo que hizo fue reproducir lo dispuesto en el artículo 204 de la Ley 100 de 1993**, además que las normas del Sistema de Seguridad Social no pueden interpretarse de forma aislada pues se trata de un sistema único e integral:

> *"Las consideraciones que anteceden, le permiten a la Sala afirmar que no le asiste la razón a la parte actora cuando sostiene que el Presidente de la República excedió su potestad reglamentaria al haber unificado las bases de cotización de los sistemas de salud y pensiones a través del Decreto 510 de 2003, en primer lugar porque, como quedó visto, la Ley 797 de 2003 y su Decreto Reglamentario únicamente reproducen lo previsto por la Ley 100 de 1993 en la materia y en segundo lugar, porque no se puede perder de vista que estamos en presencia de un único Sistema de Seguridad Social Integral que no admite interpretaciones aisladas y sesgadas de las normas que lo integran.*
>
> *(…)*
>
> *Considera la Sala, que un sistema cuyo objetivo primordial es efectivizar el derecho a la seguridad social de sus afiliados debe ser entendido como un conjunto inescindible de normas que guardan una relación directa entre sí. Así las cosas, cualquier interpretación que se haga tanto de las normas que sobre la materia expida el legislador, como de las adoptadas por el Presidente de la República, en ejercicio de su potestad reglamentaria, deben estar guiada bajo los principios comunes de un sólo sistema que, para el caso de la seguridad social, se encuentran consagrados en los artículos 48 de la Constitución Política y 2 de la Ley 100 de 1993.*
>
> *Por tal razón, **el legislador mediante la Ley 797 de 2003 podía prever la unificación de las bases de cotización en los sistemas de salud y pensión, al igual que el Presidente de la República en ejercicio de su potestad reglamentaria tenía la posibilidad de regular la materia**, si como quedó visto, lo que se pretendía era erradicar un practica indebida que venía socavando el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social Integra, y con mayor razón, si lo que se hizo en la práctica fue reproducir el supuesto normativo previsto por la Ley 100 de 1993 en su artículo 204.*

***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."*

Bajo estos supuestos, tampoco es de recibo el argumento de la parte demandante cuando sostiene que la Ley 797 de 2003, únicamente regula aspectos relacionados con el sistema de seguridad social en pensiones toda vez que, ***el Sistema de Seguridad Social Integral responde a una sola unidad normativa la cual no es posible escindir en consideración a criterios formalistas.***

(…)

De acuerdo con las razones que anteceden, estima la Sala que el Presidente de la República al expedir el Decreto reglamentario 510 de 2003 no excedió la potestad reglamentaria conferida por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política razón por la cual, la Sala negará las súplicas de la demanda."

La Corte Constitucional en la Sentencia C-064 del 1 de febrero de 2005[6], a propósito del análisis de constitucionalidad del parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 797 de 2003, también se refirió a la homologación de las bases en materia de salud y pensiones así:

"En efecto, ***la exigencia de cotizar al sistema de seguridad social en salud sobre la misma base que se cotiza para el sistema general de pensiones, a fin de que los afiliados que durante un mismo período ostentan la doble condición de asalariados y trabajadores independientes, puedan acumular las cotizaciones de los dos ingresos de distinta fuente, constituye además un mecanismo de control a la evasión de los aportes debidos al sistema de seguridad social en salud, puesto que impide que dichos afiliados coticen sobre una base superior para el sistema de pensiones y sobre una base inferior o mínima a la seguridad social en salud, con lo cual se preserva la integridad y sostenibilidad de todo el sistema de seguridad social integral****.*

Sobre el particular conviene recordar, que la viabilidad financiera del Sistema Integral de Seguridad Social, encuentra fundamento en las cotizaciones de los afiliados y empleadores, con las cuales se constituye un fondo o reserva que está destinado a atender tanto el pago de las mesadas pensionales como los servicios de salud. De ahí que las cotizaciones se fijen de manera proporcional al ingreso recibido, para lo cual es menester que el salario base de cotización coincida en los dos subsistemas, en el de salud y en el de pensiones. De esta forma, se hace realidad el mandato del artículo 48 Superior que concibe la seguridad social en su doble dimensión de servicio público y derecho irrenunciable.

*También debe tenerse en cuenta que la medida que consagra el segmento normativo bajo revisión, es trasunto de la regla que ya se encontraba regulada en el parágrafo 1° del artículo 204 de la Ley 100 de 1993 para el subsistema de salud, según la cual "****la base de cotización de las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos afiliados obligatorios al sistema general de seguridad social en salud será la misma contemplada en el sistema general de pensiones****", lo cual pone nuevamente de presente la necesidad de que en los dos subsistemas coincidan las bases de cotización a fin de evitar "conductas indebidas" que atenten contra la estabilidad financiera del sistema de seguridad social, que precisamente es uno de los objetivos de la Ley 797 de 2003."*

En este orden de ideas, contrario a lo sostenido por el apoderado de la demandante, no es cierto que no se haya definido legalmente la base gravable para efectos de que los trabajadores independientes coticen al Sistema General de Seguridad Social en Salud y en Pensiones ya que tanto el artículo 204 como el 19 de la Ley 100 de 1993 se encargaron de fijarla.

Aunado a lo anterior, el Decreto 510 de 2003, igualó la base para los dos sistemas (artículo 3), precepto normativo este que fue objeto de control por la jurisdicción contencioso administrativa y estableció que la cotización debía responder a los

[6] *Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.*

ingresos efectivamente percibidos por el afiliado definidos como aquellos que él mismo recibe para su beneficio personal y que para ello podían deducirse las sumas que este recibe y que debe erogar para desarrollar su actividad lucrativa en las mismas condiciones del artículo 107 del Estatuto Tributario.

De conformidad con lo expuesto no existe violación del artículo 150 y 338 de la Constitución Política, como de ninguno de los preceptos normativos referidos por la demandante en este cargo.

Por lo anteriormente expuesto este cargo no tiene vocación de prosperar.

CARGO SEGUNDO: FALSA MOTIVACIÓN

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

Sobre la falsa motivación 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.**

Cabe precisar que la falsa motivación es un vicio del acto administrativo que, de configurarse, es causal de nulidad absoluta del mismo, y ocurre cuando "*no existe correspondencia entre la decisión que se adopta y los motivos que se aducen en el acto administrativo como fundamento de la misma, o cuando esos motivos no son reales o no existen, o están maquillados, circunstancias éstas en las cuales se presenta un vicio que invalida dicho acto*[7]*"*

Al respecto se ha pronunciado el Consejo de Estado mediante radicación número 25000-23-25-000-1997-4005-01(1913-2000) del 27 de septiembre de 2001, exponiendo lo siguiente: *"(…) La falsa motivación que vicia de nulidad un acto, es la que entraña desviación de poder, la presentación de motivos falaces para dar apariencia de legalidad a un acto, no el simple error en que pueda incurrirse en la parte considerativa de éste. (...)".*

De igual manera, mediante radicación número: 25000-23-27-000-2005-00279-01(16772) del 16 de septiembre de 2010, el mismo órgano jurisdiccional expuso lo siguiente:

> *"(…) Es el vicio que afecta el elemento causal del acto administrativo, referente a los antecedentes legales y de hecho previstos en el ordenamiento jurídico para provocarlo, es decir, que las razones expuestas por la Administración al tomar la decisión, sean contrarias a la realidad. La causa o motivo de los actos administrativos (elemento causal) se conforma de los fundamentos de hecho y de derecho que son los que determinan la decisión que la Administración adopta, así cuando existe falsa motivación, se entiende que la sustentación fáctica en que se apoya no corresponde a la realidad. (…)".*

Con relación a la falta de motivación del acto administrativo, como su nombre lo indica, implica que no hay un contenido susceptible de examen o que resulta insuficiente, mientras que la falsa motivación implica que los supuestos de hecho y de derecho que los sustentan no corresponden a la realidad, razón por la cual no

[7] Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección. Referencia: 11001032700020100000100 del 13 de junio de 2012.

pueden alegarse ambas causales, pues el estudio de la falsa motivación supone su existencia, frente a lo cual no se puede alegar su ausencia al mismo tiempo. Al respecto citamos lo que el Consejo de Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C. P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Radicación número: 11001-0324-000-2006-00348-00 del 7 de junio de 2012 dijo sobre este punto:

> *"Es sabido que la validez del acto administrativo también depende de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado. Es decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la expedición del acto administrativo de que se trate, y que se den en condiciones tales que hagan que deba preferirse la decisión tomada y no otra. Se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso. El vicio de falsa motivación se presenta cuando la sustentación fáctica del acto carece de veracidad, es decir, no hay correspondencia entre lo que se afirma en las razones de hecho o de derecho que se aducen para proferir el acto y la realidad fáctica y/o jurídica del respectivo asunto. Ahora bien, debe precisarse que una cosa es la falsa motivación y otra la falta de motivación. La primera es un evento sustancial, que atañe a la realidad fáctica y jurídica del acto administrativo, y la segunda es un aspecto procedimental, formal, ya que ésta es la omisión en hacer expresos o manifiestos en el acto administrativo los motivos del mismo. De modo que el acto puede, formalmente, estar motivado, o sea cumplir con el requisito de tener indicados los motivos, pero en la realidad tener una falsa motivación, de suerte que por lo primero sería legal, pero por lo segundo estar viciado de nulidad. Puede darse también la situación contraria: que debiendo ser motivado, no lo haya sido, pero los motivos por los cuales la ley autoriza su adopción realmente ocurrieron. Aquí la nulidad puede surgir de lo primero, la falta de motivación, y ya no de la falsa motivación, por cuanto ello constituye un vicio de forma o expedición irregular, debido a la carencia de un requisito de forma que en atención al tipo de acto puede ser sustancial, es decir, relevante para el derecho de defensa y control del acto, como todos los que ponen fin a una actuación administrativa, si afectan a particulares, como lo prevé el artículo 35 de C.C.A. Lo anterior significa que cuando el acto administrativo debe estar motivado, los motivos deben existir y, además, corresponder a los previstos en el ordenamiento jurídico. La falsa motivación plantea para el juzgador un problema probatorio, de confrontación de dos extremos, como son lo dicho en el acto y la realidad fáctica y/o jurídica atinente al mismo, con miras a comprobar la veracidad, mientras que la falta de motivación le significa un problema de valoración directa del cuerpo o contenido del acto sobre si se expresan o indican o no razones para su expedición, y si lo dicho es suficiente como para tenerse como motivación."*

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

Acusa el demandante, las normas en que se fundan los actos objeto de control judicial no se adecuan a la situación fáctica de su poderdante, de cara a lo cual concluye no tuvo una relación de trabajo ni tampoco un contrato de prestación de servicios con ninguna empresa o entidad del estado durante la vigencia fiscalizada, razones por las cuales concluye de forma errada, que no se encuentra obligado al no encontrarse el demandante en dichas categorías, y de allí que cuestione la motivación de los actos acusados.

En primer lugar, resulta indispensable establecer quienes ostentan la calidad de **trabajadores independientes**. El literal c) del artículo 16 del Decreto 1406 de 1999

compilado en el Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social señala que se clasifica como trabajador independiente a aquel que no se encuentre vinculado laboralmente a un empleador, mediante contrato de trabajo o a través de una relación legal y reglamentaria, igualmente aquellos que teniendo un vínculo laboral o legal y reglamentario, además de su salario perciban ingresos como trabajadores independientes.

Señala la disposición:

> *"**Artículo 2.2.1.1.1.3 Trabajadores Independientes**. Se clasifica como trabajador independiente a aquel que no se encuentre vinculado laboralmente a un empleador, mediante contrato de trabajo o a través de una relación legal y reglamentaria. Se considerarán como trabajadores independientes aquellos que teniendo un vínculo laboral o legal y reglamentario, además de su salario perciban ingresos como trabajadores independientes. Para los efectos del sistema de liquidación de aportes que establece la presente Sección, se asimilan a trabajadores independientes los grupos de población subsidiados dentro del Régimen General de Pensión."*

Así mismo el artículo 3.2.6.2 de la misma regulación normativa define a los trabajadores independientes en los siguientes términos:

> ***"Artículo 3.2.6.2 Definiciones**. Para efecto de la afiliación colectiva de trabajadores independientes al Sistema de Seguridad Social Integral de que trata el presente Título, se entiende por:*
> *(...)*
>
> ***3.Trabajador independiente: Persona natural que realiza una actividad económica** o presta sus servicios de manera personal y por su cuenta y riesgo.*
>
> *(Resaltado fuera del texto original)*

En materia pensional el Decreto 3063 de 1989, por el cual se aprueba el Acuerdo 044 de 1989 emanado del Consejo Nacional de Seguros Sociales Obligatorios. en su artículo 15, incluyó el concepto de trabajador independiente, así:

> *"**Artículo 15. Trabajador independiente**. Se entiende por trabajador independiente o autónomo, la 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"*

Esta regulación normativa nos permite concluir que trabajadores independientes son las personas naturales que ejercen de manera autónoma personal y directamente una profesión, oficio o actividad económica, sin sujeción a contrato de trabajo.

Es por ello que **la demandante** al desarrollar por cuenta propia la actividad económica **generadora de renta**, ostenta la calidad de trabajador independiente.

Dilucidado lo anterior, es claro que de conformidad a la normatividad vigente la cual sustenta la obligación del trabajador independiente, de afiliarse y pagar aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.

Ahora bien, como ya mencionó, según con lo establecido en el artículo 157 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 3º de la Ley 797 de 2003, modificatorio 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.

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:*
>
> 2.1. *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.*
>
> 2.2. *Los servidores públicos.*
>
> 2.3. *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.*
>
> 2.4. *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 **desde el año 1999** con ocasión de la expedición del decreto 1406 (por el cual se implementó el Registro Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral) se les había incluido en la calidad de "**aportantes**". Esta disposición igualmente fue complicada 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.

Como puede observarse, de acuerdo con las normas señaladas, los trabajadores independientes, entre ellos el trabajador por cuenta propia, son sujetos obligados a cotizar al Sistema de Seguridad Social Integral, es decir, a salud y pensión.

Luego, si bien es cierto que el aportante no tuvo ninguna relación laboral o contrato de prestación de servicios con ninguna empresa, si fue trabajador independiente y como tal, tenía la obligación de afiliación y pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social con base en sus ingresos.

Es decir, la obligación del pago de aportes establecida en los actos acusados no fue consecuencia de que se diera por probado que el aportante ahora demandante hubiera sido empleado o contratista de prestación de servicios tal como lo señala el demandante, sino por ostentar la calidad de trabajador independiente.

De ahí que La Unidad haya expedido el acto liquidatorio que, pues en relación con la información declarada en el denuncio rentístico versus la información verificada por la Unidad y probada por el demandante, este no certificó de manera acertada e idónea los ingresos mensualizados ni costos directamente relacionados con su actividad económica generadora de renta distintos a los ya tenidos en cuenta, lo que lleva a indicar claramente que La Unidad de manera acertada, solicitó al demandante el registro contable mensualizado de los costos, documentos que no fueron aportados por EL OBLIGADO, por lo que es evidente que la Unidad respetó

los derechos del hoy demandante, y le dio la oportunidad procesal para que aportara los mencionados documentos mensualizados, lo cual NO HIZO.

Ahora, es importante señalar que el proceso administrativo de cobro coactivo adelantado por parte de la Subdirección de Cobranzas de la UGPP, se rige por lo dispuesto en el procedimiento previsto en los artículos 823 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, de conformidad con la remisión expresa establecida en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 a la Ley 1066 de 2006, la cual a su vez en su artículo 5 remite al procedimiento del Estatuto Tributario, junto con la Resolución 691 de 2013 por medio de la cual se adoptó el reglamento interno de cartera de la Unidad.

Así las cosas, en materia tributaria prestan mérito ejecutivo los siguientes títulos ejecutivos, entre los cuales encontramos a las liquidaciones oficiales ejecutoriadas:

> ***ARTICULO 828. TITULOS EJECUTIVOS.*** *Prestan mérito ejecutivo:*
> *1. Las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación.*
> *2.* ***Las liquidaciones oficiales ejecutoriadas.***
> *3. Los demás actos de la Administración de Impuestos debidamente ejecutoriados, en los cuales se fijen sumas líquidas de dinero a favor del fisco nacional.*
> *4. Las garantías y cauciones prestadas a favor de la Nación para afianzar el pago de las obligaciones tributarias, a partir de la ejecutoria del acto de la Administración que declare el incumplimiento o exigibilidad de las obligaciones garantizadas.*
> *5. Las sentencias y demás decisiones jurisdiccionales ejecutoriadas, que decidan sobre las demandas presentadas en relación con los impuestos, anticipos, retenciones, sanciones e intereses que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales (hoy DIAN).*
> *(…) (Resaltado nuestro)*

Acorde con estas disposiciones, una vez la liquidación oficial proferida por la Unidad, cobra firmeza o ejecutoria, se constituye en el título ejecutivo idóneo para el inicio del procedimiento de cobro coactivo.

El Capítulo VIII del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA referido a la *Conclusión del Procedimiento Administrativo*, antes llamado agotamiento de la vía gubernativa, establece los momentos a partir de los cuales quedan en firme los actos administrativos a saber:

> ***ARTÍCULO 87. FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.*** *Los actos administrativos quedarán en firme:*
> *1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso, desde el día siguiente al de su notificación, comunicación o publicación según el caso.*
> *2. Desde el día siguiente a la publicación, comunicación o notificación de la decisión sobre los recursos interpuestos.*
> *3. Desde el día siguiente al del vencimiento del término para interponer los recursos, si estos no fueron interpuestos, o se hubiere renunciado expresamente a ellos.*
> *4. Desde el día siguiente al de la notificación de la aceptación del desistimiento de los recursos.*
> *5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo.*

Y el artículo 91 ib. las causales de pérdida de ejecutoriedad de los actos administrativos, así*:*

ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. *Salvo norma expresa en contrario,* ***los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:***

> *1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
> *2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
> *3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
> *4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. (Resaltado nuestro)*

Por su parte, el Estatuto Tributario en el Titulo VIII-Cobro Coactivo dispone sobre la Ejecutoria de los Actos, lo siguiente:

> ***ARTICULO 829. EJECUTORIA DE LOS ACTOS****. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:*
>
> *1. Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
> *2. Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
> *3. Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y*
> *4. Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.*

Nótese que los artículos 87 del CPACA y el 829 del E.T. son coincidentes en establecer algunos momentos a partir de los cuales los actos administrativos adquieren firmeza o ejecutoria, como son: i) Cuando no procede ningún recurso; ii) Cuando se encuentra vencido el término para su interposición y no se hayan interpuesto; iii) Por la renuncia expresa o desistimiento de los recursos y cuando se hayan decidido en forma definitiva los recursos. Y en el E.T. se encuentra uno adicional, cual es, cuando las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.

Por su parte, respecto a los conceptos de existencia y eficacia de los actos administrativos, el Concepto del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, radicación 1.552 de 2004, C.P. Susana Montes de Echeverry, en donde se dijo:

> *"Al respecto la Corte Constitucional en la Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1995, señaló:*
>
> *"La existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión.* ***El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos,*** *es decir, de ser eficaz. De igual manera, la existencia del acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición, condicionada, claro está, a la publicación o notificación del acto, según sea de carácter general o individual.*

(…) ***el acto administrativo tiene carácter ejecutorio, produce sus efectos jurídicos una vez cumplidos los requisitos de publicación o notificación, lo cual faculta a la administración a cumplirlo o hacerlo cumplir"***

En esta sentencia y como antecedente la Corte citó una providencia del Consejo de Estado sobre la materia: "El Consejo de Estado ha expresado su criterio en reiteradas oportunidades en cuanto que el acto administrativo existe desde que se expide, y su eficacia está condicionada a su publicación o notificación"

De tal manera, se tiene que los actos administrativos contentivos de obligaciones a favor del Estado son exigibles a partir de su notificación al deudor por la vía del cobro coactivo con el fin de hacer efectivo el derecho que en ellos se consagra.

Es clara entonces la distinción entre la existencia del acto administrativo que acontece cuando es expedido, y la eficacia de este, atribuida a producir efectos jurídicos cuando se ha dado a conocer al destinatario a través de la notificación, lo cual faculta a la administración para hacerlo cumplir.

Debido a lo anterior, los actos administrativos en general cobran firmeza cuando se cumplen las hipótesis señaladas en el artículo 87 y los actos de naturaleza tributaria en los casos establecidos en el art. 829 del E.T.

Así las cosas considerando que la UGPP adelanta el proceso de determinación y cobro de las contribuciones del Sistema de la Protección Social siguiendo las disposiciones del Estatuto Tributario, para establecer el momento de ejecutoria de los actos administrativos (liquidación oficial y recursos) debe remitirse a lo dispuesto en el artículo 829 ib., por lo que en relación con el num.4 del citado artículo debe entenderse que el acto cobra firmeza o ejecutoria a partir del día siguiente de la notificación al destinatario y, solo en caso que sea demandado el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y **sea admitida la demanda**, se suspende la ejecutoria del acto hasta tanto se decida de fondo en sede judicial.

Interpretación que resulta completamente coherente con las previsiones normativas contenidas en el artículo **831** del ordenamiento tributario que dispone como una de las excepciones al mandamiento de pago "*la interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo*" así como lo dispuesto en el **artículo 837** ibídem según el cual "*cuando se hubieren decretado medidas cautelares* ***y el deudor demuestre que se ha admitido demanda contra el titulo ejecutivo*** *y que esta se encuentra pendiente de fallo ante la jurisdicción contencioso administrativo se ordenará levantarlas".*

De manera que resulta evidente la posibilidad de iniciar el proceso administrativo de cobro con fundamento en el titulo ejecutivo ejecutoriado en sede administrativa, ejecutoria que se suspende en el evento de que el aportante haya presentado demanda ante la jurisdicción contencioso administrativo y esta haya **sido admitida**.

Ahora bien, en cuanto a la oportunidad de decretar medidas preventivas en el proceso de cobro coactivo, el artículo 837 del Estatuto Tributario, establece que previa o simultáneamente con el mandamiento de pago el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad. Igualmente, en el inciso 3º de la norma se dispone que cuando se hubieren decretado medidas preventivas y el deudor demuestre que se ha ***admitido*** **demanda** y que ésta se encuentra pendiente de fallo ante la jurisdicción contencioso administrativo, se ordenará levantarlas.

Lo anterior en concordancia con el num.5 del artículo 830 ib. que establece como excepción contra el mandamiento de pago, la interposición de la demanda, pero que en aplicación armónica de esta disposición con los artículos 837 y 837-1 ib. sumado a la jurisprudencia reiterada sobre el asunto, la excepción prosperará únicamente cuando la demanda ha sido admitida y no solo por la interposición que indica el numeral.

Al respecto ha señalado el Consejo de Estado:

Sentencia del 11 de noviembre de 2010, Ref.: 68001233100020070011601, Expediente: 17642, Consejero Ponente: WILLIAM GIRALDO GIRALDO:

> "*El artículo 831 del Estatuto Tributario taxativamente enumera y enuncia las excepciones que deben proponerse contra el Mandamiento de Pago. En su numeral 5 establece 'la interposición de Demandas (sic) de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo'. Si nos allanamos a una interpretación simple y a la literalidad de lo expresado por dicha disposición se debe comprender y entender que con la sola presentación de la demanda ya fuere de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo estaría provista de procedencia la excepción propuesta por el sujeto pasivo de la obligación. Aunque la norma no indica que deba existir un primer pronunciamiento del despacho que aboca el conocimiento, es decir que deban estar admitidas, no obsta para que con la sola presentación de la demanda se entienda probada la misma. La interpretación de la ley no puede hacerse en exclusiva de un artículo sino en armonía con todas las normas sustantivas y procedimentales. El parágrafo del artículo 837 del Estatuto Tributario modificado por la ley 6 de 1992 en su artículo 85 reza respecto de las Medidas Preventivas: 'cuando se hubiere decretado Medidas Cautelares y el deudor demuestre que se ha admitido demanda contra el Título Ejecutivo y que ésta se encuentra pendiente de fallo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ordenará levantarlas".*

Consejera Ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ Radicación: 25000232700020100026301
(19206) veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014)

> "*.. (…)De la norma transcrita se establece que dentro de las excepciones que se pueden formular contra el mandamiento de pago, está la de "interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo".*
>
> *Esta excepción tiene como propósito el de suspender el proceso de cobro que se esté adelantando;* ***se prueba con la admisión de la demanda, pues es en ese momento en que el juzgador establece que la misma reúne los requisitos de ley y, además, se traba la relación jurídico procesal entre las partes."****…(…)"*

De esta manera es concluyente que el cargo propuesto por el demandante no está llamado a prosperar, toda vez que tal como se evidenció, los actos administrativos proferidos por la Unidad han gozado de pleno ajuste al ordenamiento jurídico.
Así mismo no es posible atacar la legalidad del titulo ejecutivo cuando el hoy demandante tuvo su oportunidad en sede administrativa de ejecer su derecho a la defensa, entonces no resulta coherente que el apoderado pretenda atacar la liquidación oficial cuando de está ya se surtió el tramite administrativo y a el aportante no ejerció su derecho cuando tenia la oportunidad.

Por lo anteriormente expuesto este cargo no tiene vocación de prosperar.

3. **Oposición a las Pruebas solicitadas**

De oficio:

Me **opongo** señor Juez, toda vez que todos los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos administrativos del proceso de cobro **93124** han sido aportados con la presente contestación.

Me **opongo** señor Juez, toda vez que todos los antecedentes administrativos que dieron origen a los actos administrativos del proceso de determinación **20161520058000871** así como del título ejecutivo han sido aportados con la presente contestación

V. PETICIONES

PRIMERO: Me sea reconocida personería jurídica para actuar dentro del proceso de la referencia.

SEGUNDO: Solicito respetuosamente se **NIEGUEN** en su integridad las súplicas de la demanda confirmando la legalidad de los actos administrativos demandados., por encontrarse ajustada plenamente al ordenamiento jurídico y a los supuestos fácticos que les sirvieron de causa; sin que haya sido posible la demostración del quiebre de la presunción de legalidad con la que fueron expedidos.

V. MEDIOS DE PRUEBA

Lo aquí afirmado, encuentra sustento probatorio en la documentación en el expediente administrativo que se aporta (Mensaje de datos) contentivo del expediente administrativo que contiene los antecedentes que dieron origen a los actos acusados y del título ejecutivo en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 parágrafo 1 del Artículo 175 del CPACA, a los cuales solicitó que se les dé el valor probatorito correspondiente.

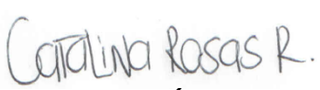
VI. ANEXOS

1. Medio Magnético (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 y 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 # 69B- 45 piso 2 – Bogotá D.C. Nuestra dirección para recepción de notificaciones judiciales es notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co y al correo del apoderado.

Atentamente,



CATALINA MARÍA ROSAS RODRIGUEZ
C.C. No. 53.106.783 de Bogotá
T.P. No. 241610 del Consejo Superior de la Judicatura
Correo: crosas@ugpp.gov.co