



**Vinnurétti Abogados**  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

Bogotá, 12 de enero del 2021

Honorable Juez  
Dra. ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO  
JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN CUARTA  
E. S. D.

**Referencia:** Recurso de apelación contra auto que rechaza demanda del 15/12/2020  
**Expediente:** 1100133370422020000020  
**Demandante:** EFRAÍN GÓMEZ CRUZ  
**Demandando:** Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP -

**ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN**, mayor de edad, con domicilio y residenciado en Bogotá D.C., abogado en ejercicio, identificado con cédula de ciudadanía número 73'205.246, con tarjeta profesional número 155.713, actuando como apoderado del señor EFRAÍN GÓMEZ CRUZ, de acuerdo al poder que obra en el expediente, de conformidad con el auto de fecha quince (15) de diciembre de dos mil veinte (2020), notificado en estado el diecisiete (17) del mismo mes y año, procedo a interponer recurso de apelación contra el AUTO QUE RECHAZA DEMANDA de conformidad con lo establece los artículo 243 y 244 del CPACA, en los siguientes términos:

#### 1. OPORTUNIDAD

El recurso de apelación contra el auto que rechaza la demanda se presenta dentro de los términos legales establecidos en el artículo 244 la Ley 1437 de 2011, 0, los cuales establecen: "(...). 2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentad (...)" . En consecuencia, como el auto que RECHAZA DEMANDA fue notificado por estado el 17 de diciembre de 2020, se radica el presente memorial dentro del término correcto, antes del 13 de enero del 2021.

#### 2. HECHOS Y/O ACTUACIONES JUDICIALES

**PRIMERO:** El señor EFRAÍN GÓMEZ CRUZ, atreves de su apoderado procede a radicar de demandada de nulidad y restablecimiento del derecho, ante los Juzgados Administrativos del circuito de Bogotá D.C. el día 13 de enero de 2020.

**SEGUNDO:** El 22 de enero del 2020, el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C. - Sección Cuarta -, profiere auto mediante el cual procede a inadmitir la demanda. Las causales de inadmisión y las solicitudes del despacho fueron las siguientes:

1. *"Falta de constancia de notificación del RDC 2019-01395 del 8 de agosto 2019.*

*Advierte el Despacho que no se cumple con el requisito previsto en el numeral 1 del artículo 166 del CPACA, cual prescribe que a la demanda deberá acompañarse con las constancias de publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso, del acto acusado. Como se puede observar en el cuaderno, la parte actora se abstiene de aportar constancia de notificación del acto administrativo RDC 2019-01395 de 08 de agosto 2019.*

2. *Indebida relación de los hechos y omisiones que sirven de fundamento a las pretensiones*

*En segundo lugar, advierte el despacho que en la demanda no se determinan debidamente los hechos y omisiones que sirven de fundamento a las pretensiones, como quiera que en el numeral octavo del acápite 4. Antecedentes Administrativos", la parte actora señala que el 05 de julio de 2018 se notificó la Resolución RDO-2018-00209 de mayo 16 de 2018.*

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6ª BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipchape - Cali, Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 - (2) 4866675 - Cel. 312 489 4870



**Vinnurétti Abogados**  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

*Al respecto, obsérvese que tal resolución expedida en sede de reconsideración no coincide con ninguno de los actos demandados en el proceso, y a la fecha de su expedición, al ser anterior a la de la misma resolución recurrida, torna evidente el error de la demanda."*

**TERCERO:** El 04 de febrero del 2020, el señor EFRAÍN GÓMEZ CRUZ, a través de apoderado procede a subsanar la demanda en debida forma, allegando memorial escrito en el cual se describe cuáles eran los actos demandados y cuál había sido su fecha de su notificación. (Ver folio 1 adverso del escrito de subsanación). De igual modo el escrito de subsanación estaba acompañado de 73 folios en los cuales se adjuntó el escrito de la demanda corregido y los anexos tales como las constancias de notificación de los actos demandados. Dentro los folios allegados debemos resaltar los siguientes:

1. Folio No. 5 adverso o página 13. Se corrige el hecho No. 8 de la demanda aclarando que el acto administrativo demandando corresponde a la Resolución No. RDC-2019-01395 del 08/08/2019, la cual resolvió el recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial No. RD-2018-02218 del 29/06/2018. De igual manera se indica que la fecha notificación se efectuó el día 30 de agosto de 2019.
2. Folio No. 27 o página 52. Se allega constancia de notificación de la Resolución No. RDO-2018-02218 del 29/08/2018.
3. Folio No. 52 o página 101. Se allega constancia de notificación de la Resolución No. RDC-2019-01395 del 08/08/2019, la cual resolvió el recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial No. RD-2018-02218 del 29/06/2018.

**CUARTO:** El 15 de diciembre del 2020, el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C. - Sección Cuarta -, profiere auto por medio del cual rechaza la demanda, indicando que el rechazo obedece a la falta de subsanación de la demanda por parte de la demandante.

### 3. RECURSO DE APELACIÓN

Mediante auto de fecha 15 de diciembre de 2020, su honorable señoría resolvió:

*"PRIMERO. - Rechazar la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente proveído."*

En virtud de lo anterior, procedo a interponer recurso de apelación, conforme lo establece el artículo 243 del CPACA, dentro del término establecido, en el artículo 244 del mismo código, de conformidad con los siguientes:

**VIOLACIÓN DIRECTA AL DEBIDO PROCESO Y AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD - AUSENCIA DE VALORACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN ALLEGADA EL 4 DE FEBRERO DE 2020 MEDIANTE MEMORIAL QUE SUBSANO LA DEMANDA - VULNERACIÓN AL DERECHO AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

El principio de legalidad se encuentra inmerso dentro del derecho al debido proceso, el cual está regulado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de la siguiente manera:

*"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. (Subrayado fuera de texto)*

Conforme a lo anterior, el principio de legalidad en concordancia con el debido proceso, brinda a todas las personas naturales y jurídicas, el derecho a ser juzgadas ante el juez o tribunal competente según sea el caso, por ende, con notable extrañeza nos encontramos con el rechazo de la demanda, ya que aportamos en debida forma los documentos solicitados por el despacho, mediante memorial radicado el 4 de febrero de 2020, dentro de los cuales se evidencia tanto el memorial de subsanación presentado ante el despacho así como las constancias de notificación de los actos administrativos demandados.

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6ª BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipchape - Cali, Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 - (2) 4866675 - Cel. 312 489 4870



**Vinnurétti Abogados**  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

En este punto debemos recordar que el 22 de enero del 2020, el Juzgado Cuarenta y Dos (42) Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá D.C. – Sección Cuarta -, profirió auto mediante el cual inadmitió la demanda. Las causales de inadmisión y las solicitudes del despacho fueron las siguientes:

**1. "Falta de constancia de notificación del RDC 2019-01395 del 8 de agosto 2019.**

*Advierte el Despacho que no se cumple con el requisito previsto en el numeral 1 del artículo 166 del CPACA, cual prescribe que a la demanda deberá acompañarse con las constancias de publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso, del acto acusado. Como se puede observar en el cuaderno, la parte actora se abstiene de aportar constancia de notificación del acto administrativo RDC 2019-01395 de 08 de agosto 2019.*

**2. Indebida relación de los hechos y omisiones que sirven de fundamento a las pretensiones**

*En segundo lugar, advierte el despacho que en la demanda no se determinan debidamente los hechos y omisiones que sirven de fundamento a las pretensiones, como quiera que en el numeral octavo del acápite 4. Antecedentes Administrativos", la parte actora señaló que el 05 de julio de 2018 se notificó la Resolución RDO-2018-00209 de mayo 16 de 2018. Al respecto, obsérvese que tal resolución expedida en sede de reconsideración no coincide con ninguno de los actos demandados en el proceso, y a la fecha de su expedición, al ser anterior a la de la misma resolución recurrida, torna evidente el error de la demanda."*

Como respuesta al auto de inadmisión la parte demandante el 04 de febrero del 2020, allegó memorial escrito de subsanación en el cual se describieron cuáles eran los actos demandados y cuál había sido su fecha de su notificación. El escrito de subsanación estaba acompañado de 73 (144 páginas) en los cuales se adjuntó el escrito de la demanda corregido y los anexos tales como las constancias de notificación de los actos demandados. Dentro los folios allegados debemos resaltar los siguientes:

4. Folio No. 5 adverso o página 13. Se corrige el hecho No. 8 de la demanda aclarando que el acto administrativo demandando corresponde a la Resolución No. RDC-2019-01395 del 08/08/2019, la cual resolvió el recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial No. RD-2018-02218 del 29/06/2018. De igual manera se indica que la fecha notificación se efectuó el día 30 de agosto de 2019.
5. Folio No. 27 o página 52. Se allega constancia de notificación de la Resolución No. RDO-2018-02218 del 29/08/2018.
6. Folio No. 52 o página 101. Se allega constancia de notificación de la Resolución No. RDC-2019-01395 del 08/08/2019, la cual resolvió el recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial No. RD-2018-02218 del 29/06/2018.

Pese a lo anterior el despacho mediante auto del 15 de diciembre de 2020 rechaza la demanda, indicando que no fueron subsanadas las solicitudes realizadas por el despacho. Con el fin de sustentar en debida forma el recurso de apelación indicaremos el fundamento del rechazó y señalaremos el motivo por el cual este no procede, veamos:

1. A página 2 del auto que rechaza la demanda del 15 de diciembre de 2020, el despacho indica: **"En primer lugar, la parte se abstiene de aportar la constancia de notificación del acto administrativo demandado RDC 2019-01395 de 08 de agosto 2019"**. Esta afirmación carece de veracidad por cuanto como se mencionó en la relación de hechos y líneas arriba, la constancia de notificación de la resolución No. RDC-2019-01395 del 08/08/2019, fue allegada mediante memorial radicado el 14 de febrero. Nos permitimos allegar de nuevo tanto las constancias de notificación como el memorial de subsanación, con el fin de que se constatará por el Tribunal Administrativo, garantizando de ese modo el acceso a la administración de justicia.
2. A página del auto que rechaza la demanda del 15 de diciembre de 2020, el despacho indica: **"En segundo lugar, se advierte que la demandante también se abstuvo de corregir el yerro anotado en relación con los supuestos fácticos de la demanda, como quiera que precisó que los actos objeto de control judicial en el proceso de la referencia son la liquidación RDO 2018-02218 de junio 29 de 2018 y la resolución RDC 2019-01395 de 08 de agosto 2019."** Esta afirmación carece de veracidad por cuanto como se mencionó en la relación de hechos y líneas



## Vinnurétti Abogados

Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

arriba, fue subsanada en debida forma la respectiva demanda indicando de forma correcta que el acto administrativo a demandar corresponde a la constancia de notificación de la resolución No. RDC-2019-01395 del 08/08/2019. Nos permitimos allegar de nuevo tanto la demanda corregida como el memorial de subsanación, con el fin de que se constatare por el Tribunal Administrativo, garantizando de ese modo el acceso a la administración de justicia.

Dicho lo anterior, con notable extrañeza, no entendemos la decisión tomada por el honorable despacho, ya que la documentación fue aportada en debida forma y los yerros corregidos mediante memorial radicado el 4 de febrero de 2020, lo cual demuestra que la parte actora dio respuesta a cabalidad de lo ordenado por el despacho, es por ello que no es posible generar un rechazo de la demanda máxime cuando la documentación requerida fue aportada en debida forma en la jurisdicción competente para la solicitada por el despacho, es evidente entonces la violación al principio de legalidad, por parte del juez de primera instancia, desconociendo el derecho el acceso a la administración e justicia.

Dicho lo anterior, se interpone el presente recurso con el fin de que se revoque el auto de fechado el 15 de diciembre del 2018, por medio del cual el despacho procede a RECHAZAR la demanda presentada por la sociedad a la cual represento, en razón a que:

La demanda cumplió con los requisitos sustanciales exigidos en los artículos 162, 163, 164 y 166 del CPACA. Además, al momento de subsanarla, se corrigió, en el término legal, lo ordenado por el despacho, entre lo requerido estaba aportar copia de notificación de los actos demandados, como en efecto se hizo, así que no procedía el rechazo de la demanda si se corrigió en la oportunidad establecida por el despacho.

En caso de quedar ejecutoriada la providencia recurrida se violarán los derechos al debido proceso, defensa y acceso a la justicia, los cuales se pueden evidenciar en los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución Política, ya que no podría atacar por medio de la figura de la nulidad y restablecimientos del derecho los actos administrativos demandados. Si se quisiera presentar nuevamente demanda, la acción ya estaría caducada.

En este punto, resaltamos que todo funcionario público *"debe actuar siempre considerando que las formalidades no pueden entorpecer la consecución del objeto perseguido por una norma sustancial"*. En estos casos se debe tener presente el espíritu de la ley, por consiguiente, los contenidos de fondo deben prevalecer sobre las formalidades. De todas formas, con el recurso de alzada se aporta la constancia de notificación de los actos administrativos demandados y la demanda debidamente corregida.

Adicionalmente, consideró que en la siguiente etapa del proceso es posible aportar la constancia de la notificación de los actos acusados, con lo cual no resultaría afectados los derechos de la sociedad a la cual represento, ya que, con la contestación de la demanda por parte de la UGPP, aportara los actos administrativos con las respectivas constancias de notificación, tal como se solicitó en la demanda, y, en consecuencia, se verificaría por el Juez los términos para demandar. Igualmente, podría haberse subsanado en el término para reformar la demanda y en la audiencia inicial en la que también pueden verificarse los actos administrativos con sus respectivas constancias de notificación. Sobre el particular el máximo órgano de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ha manifestado:

### CONSEJO DE ESTADO

#### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C., catorce (14) de octubre de dos mil diez (2010)

Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00364-00



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

**Actor: RAYCO LTDA. RODRIGO ARISTIZABAL Y CIA. LTDA.**

**Demandado: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

**Referencia: RECURSO ORDINARIO DE SUPLICA**

Se decide el recurso ordinario de súplica oportunamente interpuesto por el apoderado de la parte actora contra el proveído de 5 de octubre de 2009, proferido por la Consejera Doctora MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO en Sala Unitaria, mediante la cual se rechazó la demanda.

I.- FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA RECURRIDA.

La Sala Unitaria de la señora Consejera doctora MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO fundó su decisión, en lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 143 del C.P.C., que prescribe que cuando el actor no subsane los defectos descritos en la inadmisión de la demanda, se procederá al rechazo de la misma.

En este sentido, por auto de 16 de diciembre de 2008, se inadmitió la demanda y se dispuso que dentro del término de cinco días el actor procediera a subsanar los defectos de la misma, aportando copia auténtica de los actos administrativo acusados, con su constancia de notificación, de conformidad con lo previsto en el inciso segundo del artículo 139 del C.C.A.

Por auto de 5 de octubre de 2009, la citada Consejera afirmó que los citados defectos no fueron subsanados en debida forma por la parte actora, razón por la cual se rechazó la demanda.

II.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El apoderado de la parte actora manifestó no estar de acuerdo con la decisión pues, a su juicio, el documento requerido por el Magistrado Ponente, esto es, la copia auténtica de los actos acusados, fue solicitado en la demanda en el numeral 5° del literal a) del Capítulo V de a demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, relativo a las "Pruebas Documentales".

Allí se solicitó expresamente que se tuviese como prueba el "Memorial radicado en la Superintendencia de Industria y Comercio de fecha 25 de septiembre de 2008, a través del cual se solicita a dicha entidad la expedición de copia auténtica de los actos acusados, para ser anexados al expediente".

En igual sentido, aduce que solicitó como prueba documental el "Memorial radicado en la Superintendencia de Industria y Comercio de fecha 25 de septiembre de 2008, a través del cual se pide que se certifique la notificación y ejecutoria de los actos acusados y la constancia de agotamiento de la vía gubernativa".

Agrega que en el capítulo de oficios, solicita se requiera a la Superintendencia de Industria y Comercio que a su costa y con destino al expediente de la referencia se allegue copia auténtica de los antecedentes administrativos de los actos acusados.

De acuerdo con lo anterior, manifiesta que la Consejera Ponente hizo caso omiso de las citadas peticiones, y consideró, a su juicio, de forma errada, que era necesario corregir la demanda.



**Vinnurétti Abogados**  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

Insiste en que con dicha decisión, se desconocieron las peticiones contenidas en el capítulo de pruebas, vulnerando el derecho al debido proceso, el derecho a la igualdad y el acceso a la administración de justicia.

Explica que al desconocer las peticiones contenidas en el capítulo de pruebas se vulneró el debido proceso de la parte actora, pues no se dio aplicación a lo previsto en el artículo 139 del C.C.A.

De igual forma, aduce que al omitir solicitar los citados memoriales y expedir los citados oficios, se desconoció el derecho a la igualdad de la actora, por cuanto en otros procesos los Magistrados de la misma Sección, al momento de proveer sobre la admisión de la demanda, han resuelto admitir la misma y solicitar los antecedentes administrativos de los actos acusados, sin exigir copia auténtica de los actos acusados.

Por su parte, alega la vulneración del derecho al acceso a la administración de justicia pues de confirmarse el rechazo de la demanda se estaría impidiendo que se pronuncie sobre la legalidad de unos actos, eventualmente ilegales, por aspectos eminentemente formales.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA:**

#### **PRECISION PRELIMINAR**

Si bien es cierto que la Consejera Dra. María Claudia Rojas Lasso, según obra en el expediente, se declaró impedida para participar en el discusión y aprobación del presente proveído en su calidad de encargada del Despacho de la Consejera doctora Martha Sofía Sanz Tobón (Q.E.P.D.), también lo es que para ese Despacho ya fue designada la Consejera doctora María Elizabeth García González, razón por la cual con su posesión se entiende reintegrada la Sala, y en consecuencia, no hay lugar a decidir sobre el citado impedimento y a designar conjuez para resolver el presente recurso.

#### **CASO CONCRETO**

La sociedad RAYCO LTDA. RODRIGO ARISTIZABAL Y CIA. LTDA., por intermedio de apoderado, en ejercicio de la acción prevista en el artículo 85 del C.C.A. solicita a esta Corporación la declaración de nulidad de las Resoluciones números 22689 de 28 de agosto de 1997, 27960 de 29 de septiembre 2003 y 13771 de 20 de junio de 2005, expedidas por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Esta Sección ha sostenido que cuando se ejerce la acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho es obligación de la parte actora, aportar copia auténtica de los actos acusados.

Al respecto, esta Sala en proveído 24 de julio de 2008 (Exp. 2007 - 00280, Consejero Ponente: Doctor Marco Antonio Velilla), sostuvo que cuando no se aporten copias auténticas de los actos acusados no es posible proveer sobre la admisión de la demanda.

En este orden de ideas se tiene que, al no haberse allegado las copias auténticas de la totalidad de los actos acusados, como lo exige el artículo 139, inciso 5° del C.C.A., no podía admitirse la demanda y por ello, conforme lo dispone el artículo 143, inciso segundo, ibídem, lo procedente era ordenar su corrección en tal sentido, como en efecto ocurrió y al no haberle dado cumplimiento al auto que dispuso la corrección, lo procedente era rechazar la demanda.

En este sentido, se observa que el artículo 139 del Código Contencioso Administrativo, prevé:



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

"A la demanda deberá acompañar el actor una copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, notificación o ejecución, si son del caso; y los documentos, contratos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentran en su poder.

Se reputan copias hábiles para los efectos de este artículo, las publicadas en los medios oficiales, sin que para el efecto se requiera la autenticación.

Cuando la publicación se haya hecho por otros medios, la copia tendrá que venir autenticada por el funcionario correspondiente.

Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o del periódico en que se hubiere publicado, a fin de que se solicite por el ponente antes de la admisión de la demanda. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

Deberá acompañarse también el documento idóneo que acredite e carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título, y la prueba de la existencia y representación de las personas jurídicas distintas de las de derecho público que intervengan en el proceso.

Al efecto deberán acompañarse con la demanda de la prueba del recurso o petición elevada ante la administración, con la fecha de su presentación.

Deberá acompañarse copias de la demanda y sus anexos para la notificación de las partes."

Como se sostuvo anteriormente, según se desprende de la norma transcrita, era menester que la parte actora aportara copia auténtica de todos los actos acusados, con sus respectivas constancias de notificación, con el fin de que el juzgador pudiera determinar con precisión el contenido auténtico del acto administrativo y el término de caducidad de la acción, carga procesal que según se desprende del expediente no fue cumplido por la actora, razón por la cual el auto de rechazo de la demanda de la Consejera doctora María Claudia Rojas Lasso, se ajustó a lo previsto en el Código Contencioso Administrativo.

Ahora bien, sobre la petición de las copias auténticas de los actos acusados en el capítulo de pruebas, recuerda la Sala que según lo dispuesto en el artículo 139, inciso 4° del Código Contencioso Administrativo, "Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o del periódico en que se hubiera publicado, a fin de que se solicite por el ponente antes de la admisión de la demanda."

Observa la Sala que el artículo transcrito es claro en disponer que el derecho que le asiste al actor de solicitar oficiar a la entidad demandada el envío de la copia de los actos acusados cuando no ha sido posible su obtención,



**Vinnurétti Abogados**  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

*está establecido, para ser ejercido en el escrito contentivo de la demanda de forma expresa, no de forma general en el capítulo de pruebas y antes de la admisión de la demanda.*

*En consecuencia, el rechazo de la demanda que ordenó la Consejera Ponente, se ajusta a las previsiones del artículo 143, inciso 2°, del Código Contencioso Administrativo, pues la parte actora no corrigió los defectos señalados en el auto de corrección.*

*En consecuencia, el proveído suplicado debe confirmarse.*

*En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala de Decisión,*

***RESUELVE:***

***CONFÍRMASE el auto suplicado.***

***NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.***

*Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 14 de octubre de 2010.*

***RAFAELE OSTAUDELA FONTPIANETA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ***

*\_\_\_\_\_  
Presidente*

***MARCO ANTONIO VELILLA MORENO***

Teniendo en cuenta lo anterior, solicito que no se niegue el acceso a la administración de justicia, puesto que las falencias anotadas pueden ser saneadas dentro del proceso y las etapas subsiguientes.

#### **4. PRETENSIONES**

1. Conforme a lo anterior previamente expuesto, solicito respetuosamente se revoque el Auto de rechazo de fecha 15 de diciembre de 2020.
2. Solicitamos amablemente sean tenidas en cuenta las resoluciones y actas de notificaciones de los actos administrativos, los cuales fueron aportados el 14 de febrero del 2020 en escrito de subsanación de la demanda.
3. Solicitamos amablemente sea verificada en secretaría la documentación aportada, la cual fue radicada el 14 de febrero del 2020.
4. En consecuencia, de lo anterior solicitamos al despacho se sirva admitir la demanda de la referencia.

#### **5. ANEXOS**

Por medio del presente documento me permito anexar nuevamente los siguientes documentos, los cuales:

1. Copia del memorial radicado el 4 de febrero de 2020. (144 páginas)

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK – Bogotá  
Av. 6ª BIS N° 35N – 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipchape – Cali, Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 - (2) 4866675 - Cel. 312 489 4870



**Vinnurétti Abogados**  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

2. Copia del acta de notificación personal de la Resolución No. RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019), "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la resolución No. RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018).
3. Copia de la Resolución No. RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019).
4. Copia de la notificación por correo de la Liquidación oficial No. RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018)
5. Copia de la Liquidación Oficial No. RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018)

## 6. NOTIFICACIONES

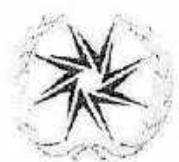
Por la parte Demandante Recibimos notificaciones en la ciudad de Bogotá, en primera medida al apoderado en la Dirección Calle 38 No. 13-37 Edificio ARK-38 Piso 11 en la ciudad de Bogotá D.C. o al correo [notificaciones@vinnuretti.com](mailto:notificaciones@vinnuretti.com)

Por la parte demandada, consistente en la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, representada legalmente por su Directora General, doctor María Cristina Gloria Inés Cortes Arango, en la ciudad de Bogotá D.C., dirección Calle 19 No. 68 A - 18, correo electrónico [contactenos@ugpp.gov.co](mailto:contactenos@ugpp.gov.co) o [notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co) o al teléfono 4237300.

Apoderado,

**ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN**  
Cédula de ciudadanía número 73.205.246  
Tarjeta profesional 155.713 DEL C.S. DE LA J.

Proyectó: EAP \_\_\_\_\_  
Revisó: ATA \_\_\_\_\_



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral



RDA-2019-00020774  
Gestión Documental Digital V1.0

COPIA  
RECONOCIDA

2020 FEB 11 11 23

OFICINA DE APOYO  
JUZGADOS ADMINISTRATIVOS

015848

HONORABLE JUEZ  
Dra. ANAL ELSA AGUDELO ARÉVALO  
JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN CUARTA  
E. S. D.

Ref.: Subsanación Demanda.

Expediente: 11001 33 37 042 2020 002 00  
Demandante: EFRAIN GOMEZ CRUZ  
Demandando: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
PARAFISCALES - UGPP -

ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, mayor de edad, con domicilio y residenciado en Bogotá D.C., abogado en ejercicio, identificado con cédula de ciudadanía número 73'205.246, con tarjeta profesional número 155.713, actuando como apoderado del SEÑOR EFRAIN GOMEZ CRUZ identificado con Cedula de Ciudadanía No. 4.090.721 de acuerdo al poder otorgado, acudo respetuosamente a su despacho con el objeto de dar respuesta al Auto notificado por estado el día veinticuatro (24) de enero de dos mil veinte (2020), en los siguientes términos:

I. RECONOCIMIENTO DE PERSONERIA JURIDICA

De conformidad con el poder adjunto al presente memorial solicitamos se realice el reconocimiento de personería jurídica a mi persona, doctor ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, como apoderado principal dentro del presente proceso de nulidad y restablecimiento del Derecho identificado con el expediente No. 11001 33 37 042 2020 002 00, en virtud del artículo 73 y 76 del Código General del Proceso.

II. SUBSANACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante auto de fecha veintidós (22) de enero de dos mil veinte (2020), su honorable despacho solicitó los siguientes:

*Así las cosas, para subsanar este yerro el actor deberá dar estricto cumplimiento al mandato del numeral 3 del artículo 162 del CPACA, haciendo una adecuada relación de los hechos y omisiones que sirven de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados clasificados y numerados.*

*Por las anteriores razones, el despacho procede a inadmitir la demanda conforme lo establece el artículo 170 del CPACA, para que, en un termino de diez (10) días, so pena de rechazo, la parte demandante subsane los defectos encontrados.*

*Al subsanar, deberá adjuntar en medio magnetico las correspondientes copias tanto de la subsanación como de sus anexos, si fuere el caso, para la notificación de las partes, a fin de dar cumplimiento al artículo 166 de la Ley 1437 de 2011"*



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

En ese orden nos permitimos indicar que los actos administrativos que estan siendo demandados por medio del presente proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en especifico son los siguientes:

012819

COPIA  
SECRETARIA DE VOTO

1. Liquidación Oficial RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), "Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial al señor **EFRAIN GOMEZ CRUZ**, identificado con cedula de ciudadanía No. 4.090.721, por inexactitud y omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015", determinando el valor por **VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS M/CTE (\$20.460.180)**, una sanción por omisión por un valor de **VEINTICINCO MILLONES SESENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$25.062.000)** y una sanción por la conducta de inexactitud por la suma de **CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/CTE (\$4.757.508)**. Notificado por correo certificado el día cinco (05) de julio de dos mil dieciocho (2018), según consta en el certificado de entrega de la empresa de mensajería 4-72 No. RN975278384CO.
2. Resolución RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019) "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución número RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual se profirió liquidación oficial a **EFRAIN GOMEZ CRUZ**, con Cedula de ciudadanía No. 4.090.721, por inexactitud y omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015, determinando un valor por la suma de **QUINCE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL VEINTICUATOR PESOS M/CTE (\$15.532.024)**, una Sanción por Omisión por un valor de **DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$19.240.000)** y una sanción por la conducta de inexactitud por la suma de **TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$3.547.214)**. Notificado personalmente el día treinta (30) de agosto de dos mil diecinueve (2019) según radicado de la UGPP No. 201950050299552.

En ese orden me permito allegar adjunto al presente memorial, los siguientes:

1. Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho con las modificaciones solicitadas por el despacho, dando cumplimiento a lo previsto en el numeral 3 del artículo 162 del CPACA, acompañada de sus respectivos anexos y pruebas.
2. Cuatro (04) traslados acompañados del respectivo medio magnético -CD-, que contienen la demanda y sus anexos.

**III. PRETENSIONES**

1. Se sirva tener en cuenta la documentación allegada y por consiguiente mediante auto se proceda a admitir la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho.



Vinnurétti Abogados

Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

## I. NOTIFICACIONES

En calidad de apoderado recibo notificaciones en la ciudad de Bogotá, en la Calle 38 No. 13-37, piso 11, edificio ARK 38, Oficina Vinnurétti Abogados, solicitamos realizar la notificación en debida forma.

De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, prohibimos la notificación por correo electrónico.

Atentamente

ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN

C.C. 73.205.246

T.P. 155.713 del C. S. de la J.

Elaboró EAP/

Vinnurétti Abogados SAS

Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá

Av. 6aBIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape \* Cali Valle del Cauca

Teléfonos (1) 745 61 81 \*(2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



Honorable  
JUEZ ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN CUARTA (REPARTO)  
E. S. D.

Asunto: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y  
RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Demandante: EFRAIN GOMEZ CRUZ  
Demandando: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
PARAFISCALES - UGPP-.

ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. 73.205.246 y T.P. No. 155.713 del C. S. de la J., actuando en calidad de apoderado del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721, de acuerdo con el poder conferido y adjunto a la presente demanda, acudo respetuosamente ante su despacho para iniciar procedimiento Ordinario Contencioso Administrativo propio del medio de control denominado NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contra los siguientes actos administrativos:

1. Liquidación Oficial RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), "Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial al señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 4.090.721, por inexactitud y omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015", determinando el valor por VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS M/CTE (\$20.460.180), una sanción por omisión por un valor de VEINTICINCO MILLONES SESENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$25.062.000) y una sanción por la conducta de inexactitud por la suma de CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/CTE (\$4.757.508)
2. Resolución RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019) "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución número RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual se profirió liquidación oficial a EFRAIN GOMEZ CRUZ, con Cedula de ciudadanía No. 4.090.721, por inexactitud y omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015, determinando un valor por la suma de QUINCE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL VEINTICUATOR PESOS M/CTE (\$15.532.024, una Sanción por Omisión por un valor de DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$19.240.000) y una sanción por la conducta de inexactitud por la suma de TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$3.547.214)

#### 1. DESIGNACIÓN DE LAS PARTES Y SUS REPRESENTANTES

Parte demandante: EFRAIN GOMEZ CRUZ-, mayor de edad, domiciliado y residenciado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721 que para este proceso se encuentra representado por apoderado especial ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, identificado con cédula de ciudadanía número 73.205.246 con tarjeta profesional de abogado número 155.713 del C.S. de la J, quienes pueden ser notificados en la ciudad de Bogotá, dirección calle 38 No. 13 - 37, piso 11, Edificio ARK 38, así como al correo electrónico: [notificaciones@vinnuretti.com](mailto:notificaciones@vinnuretti.com) y/o al teléfono 7456181.



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

Parte demandada. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP, entidad de orden nacional, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, representada por la Directora General GLORIA INÉS CORTÉS ARANGO o su delegado. La entidad demandada se puede notificar en la ciudad de Bogotá dirección Calle 19 número 68 A – 18, correo electrónico [contactenos@ugpp.gov.co](mailto:contactenos@ugpp.gov.co) o al teléfono 4237300.

Intervinientes: En defensa de los intereses de la demandante intervendrá el representante del Ministerio Público. Así mismo, en virtud de lo dispuesto en los artículos 610 y siguientes de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), vigente en atención a lo señalado en el artículo 627 numeral 1 *ibídem*, podrá intervenir la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado.

## 2. PRETENSIONES

### PRETENSIONES PRINCIPALES:

Solicitamos a su señoría que mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada, declare la nulidad TOTAL de los siguientes actos administrativos:

#### ➤ ACTOS DEMANDADOS Y SOBRE LOS QUE RECAE LA NULIDAD TOTAL:

1. Liquidación Oficial RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), "Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial al señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 4.090.721, por inexactitud y omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015", determinando el valor por VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS M/CTE (\$20.460.180), una sanción por omisión por un valor de VEINTICINCO MILLONES SESENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$25.062.000) y una sanción por la conducta de inexactitud por la suma de CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/CTE (\$4.757.508).
2. Resolución RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019) "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución número RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual se profirió liquidación oficial a EFRAIN GOMEZ CRUZ, con Cedula de ciudadanía No. 4.090.721, por inexactitud y omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015, determinando un valor por la suma de QUINCE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL VEINTICUATOR PESOS M/CTE (\$15.532.024, una Sanción por Omisión por un valor de DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$19.240.000) y una sanción por la conducta de inexactitud por la suma de TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$3.547.214)

### PRETENSIONES SUBSIDIARIAS:

De manera cordial y como pretensión subsidiaria solicito a su señoría, que, en caso de no conceder la pretensión principal de nulidad total de los actos administrativos mencionados, se realice un análisis detallado de cada uno de los cargos imputados en la presente demanda, y realice la reliquidación de la presunta deuda fijada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal de los siguientes actos, declarando la nulidad parcial y restablecimiento del derecho:

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK – Bogotá  
Av. 6ª BIS N° 35N – 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape – Cali, Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 - (2) 4866675 - Cel. 312 489 4870



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

- **ACTOS DEMANDADOS Y SOBRE LOS QUE RECAE LA NULIDAD**

1. Liquidación Oficial RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), "Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial al señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 4.090.721, por inexactitud y omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015" determinando el valor por VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS M/CTE (\$20.460.180), una sanción por omisión por un valor de VEINTICINCO MILLONES SESENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$25.062.000) y una sanción por la conducta de inexactitud por la suma de CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/CTE (\$4.757.508)
2. Resolución RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019) "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución número RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual se profirió liquidación oficial a EFRAIN GOMEZ CRUZ, con Cedula de ciudadanía No. 4.090.721, por inexactitud y omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015, determinando un valor por la suma de QUINCE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL VEINTICUATOR PESOS M/CTE (\$15.532.024, una Sanción por Omisión por un valor de DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$19.240.000) y una sanción por la conducta de inexactitud por la suma de TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$3.547.214)

- **SOBRE EL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:**

Como consecuencia de la declaratoria de nulidad total o parcial de los anteriores actos administrativos, solicito que se restablezca el derecho de la demandante en la siguiente forma:

- **Por concepto de daño emergente:**

1. Que se realice la devolución de los pagos realizados por el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ por omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015, sumas que deberán ser indexadas y con intereses, de acuerdo con su demostración.
2. Reconocimiento del pago de los gastos incurridos en la defensa jurídica ejercida durante el proceso administrativo.
3. Reconocimiento del pago de los gastos incurridos por concepto de un auxiliar administrativo por el perito que se designe en el transcurso del desarrollo de proceso judicial que da inicio con la radicación de la presente demanda.

- **CONDENA EN COSTAS**

Solicito que se condene en costas a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL - UGPP, de



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

## 1. COMPETENCIA Y CUANTÍA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para conocer de esta demanda, en primera instancia, teniendo en cuenta lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y en el Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 152 numeral 4 que establece: "(...) 4. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...)"

La cuantía se establece en asuntos de carácter tributario por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones, conforme al artículo 157 del Código de Procedimiento Administrativo y en el Contencioso Administrativo, que reza: "(...) Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ello pueda considerarse la estimación de los perjuicios morales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen. En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

*Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.*

*En las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.*

*La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.*

*Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, la cuantía se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años. (...) "*

En este caso la cuantía del acto equivale al valor de las contribuciones parafiscales que se discuten, por omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015, determinando un valor por la suma de QUINCE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL VEINTICUATOR PESOS M/CTE (\$15.532.024), una Sanción por Omisión por un valor de DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$19.240.000) y una sanción por la conducta de inexactitud por la suma de TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$3.547.214), para un valor total de TREINTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS DIECINUEVE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO PESOS M/CTE (\$38.319.238), correspondientes al valor total del capital más la sanción por omisión, equivalente a un valor inferior a los 100 salarios mínimos mensuales legales vigentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011

Según el artículo 156 numeral 7, C.P.A.C.A. la competencia por razón del territorio se determina, en los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de contribuciones nacionales, por el lugar donde se presentó la declaración o donde se practicó la declaración. En este caso, los actos fueron proferidos en Bogotá D.C., y las planillas de liquidación corresponden a una persona con domicilio en Bogotá D.C.

Vinnurétti Abogados SAS

Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá

Av. 6ª BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali, Valle del Cauca

Teléfonos (1) 745 61 81 - (2) 4866675 - Cel. 312 489 4870



Además, valga resaltar que el juez natural para conocer estas controversias es de la jurisdicción contenciosa administrativa de conformidad al artículo 313 de la ley 1819 de 2016 que consagró que esta jurisdicción es la competente, motivo por el cual solicito que no proceda a configurarse conflicto negativo de competencia.

**2. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DE LA DEMANDA**

**I. La Conciliación NO es requisito de procedibilidad**

De conformidad al parágrafo 2 del artículo 70 de la Ley 446 de 1998 "(...) *No puede hacer conciliación sobre asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario*".

En el mismo sentido, el Decreto 1716 de 2009, reglamentario del artículo 13 de la ley 1285 de 2009, dispuso en el parágrafo 1 de su artículo 2 que: "*No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asunto de lo contencioso administrativo: -Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.*"

Las contribuciones parafiscales a la Seguridad Social tienen naturaleza tributaria pues son obligatorias y se decretan en virtud de la facultad impositiva del Estado, como lo ha reconocido la jurisprudencia de manera pacífica.<sup>1</sup>

**II. Arancel Judicial.**

La Ley 1653 del 15 de julio de 2013 fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional en la Sentencia C-169 de 2014, por ende, no existe fundamento legal en el ordenamiento colombiano que permita el cobro del Arancel Judicial.

**III. Recursos Procedentes contra el Acto Administrativo.**

El Director de Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y de Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP – expidió Resolución RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), notificada el cinco (05) de julio del dos mil dieciocho (2018), a través de la cual se profirió liquidación oficial por inexactitud y omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015, imputados al señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, esta resolución advirtió que contra la misma procedía recurso de reconsideración, el cual se interpuso dentro del término legal, razón por la cual se profirió la Resolución RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019), ésta resolución advirtió que no procede recurso alguno, por tanto con la misma queda agotada la vía administrativa.

**IV. Medida Cautelar**

Honorable Magistrado, solicito la suspensión provisional del acto administrativo hoy demandado con base en lo dispuesto en los artículos 91, 230 numeral 3 y 231 del Código de

<sup>1</sup> La Corte Constitucional en la Sentencia C-155 de 2004 manifestó: "*Esta Corporación de manera reiterada ha precisado en efecto que los recursos que ingresan al Sistema de Seguridad Social, tanto en Salud como en pensiones, llámense cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones, son en realidad contribuciones parafiscales de destinación específica, en cuanto constituyen un gravamen, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra obligatoriamente a determinadas personas para satisfacer sus necesidades de salud y pensiones y que al no comportar una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, se destinan también a la financiación global bien del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien del Sistema General de Seguridad Social en Pensiones.*" , en el mismo sentido están las sentencias: C-179 de 1997, C-711 de 2011, C-1089 de 2003 o C-243 de 2006, entre otras.



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

Procedimiento Administrativo toda vez que su aplicación constituye además una violación evidente de lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia en relación con el debido proceso, propio de las actuaciones jurisdiccionales.

En primera instancia me permito manifestar que la solicitud de suspensión provisional se fundamenta en los términos del artículo 238 de la Constitución Política de 1991:

*"La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establece la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.*

En el caso particular se solicita la suspensión provisional de los actos administrativos objeto de la presente demanda ya que al analizarse al detalle cada cargo se puede observar que la obligación determinada en la liquidación oficial presenta una serie de errores legales que conllevan a afectar la normal ejecución de las labores diarias desempeñadas por el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ-, situación que configura una violación al debido proceso pues no se puede exigir el cumplimiento de una obligación cuando la presunta deuda es irreal.

Este escenario genera una grave violación al derecho fundamental del debido proceso, por ende, solicitó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, a fin de proteger la estabilidad financiera del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ-, habida cuenta que tras una medida cautelar que pueda ordenar la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales podría atentar contra la continuidad de sus labores.

Al respecto me permito traer a colación el auto del Consejo de Estado<sup>2</sup> - Sección Cuarta - Consejero de Estado Hernán Andrade Rincón, en donde se consideró que la suspensión del acto administrativo procede aunque la violación de normas superiores no sea evidente:

*"(...) b) - Para la procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos, la violación de las normas superiores no requiere ser manifiesta o evidente.*

*Quizá el cambio más significativo que introdujo el nuevo Estatuto respecto de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos dice relación con la eliminación del requisito según el cual para la prosperidad de la medida se exigía que la vulneración de la norma superior fuese directa y palmaria.*

*Ciertamente, el artículo 152 del C.C.A., disponía igualmente que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo podía decretar la suspensión provisional de actos administrativos demandados, pero tal medida se encontraba supeditada al cabal cumplimiento de los siguientes presupuestos:*

- 1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.*
- 2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.*
- 3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor".*  
*(Se destaca).*

*Y en ese sentido, la Jurisprudencia reiterada y consolidada de la Sección Tercera del Consejo de Estado, desarrollada bajo el imperio del Código Contencioso Administrativo, siempre fue sólida*

<sup>2</sup> (Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto 11001032600020140010100 (51754), mar. 17/15, C. P. Hernán Andrade Rincón)



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

y consistente en determinar que para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo el quebranto debía ser evidente, resultante de una "manifiesta infracción" que, por lo tanto, pudiera detectarse fácil y palmariamente, por confrontación directa entre el acto demandado y las normas superiores invocadas como vulneradas o respecto de los documentos públicos aportados con la solicitud, es decir que la transgresión al ordenamiento superior debía aparecer prima facie, sin necesidad de lucubración alguna, por la sola comparación, pues en caso contrario la medida debía denegarse para que durante el debate probatorio, propio del proceso, se determinara si las decisiones administrativas cuestionadas adolecían, o no, de ilegalidad y, por ende, ello sólo podía establecerse en la sentencia.

Sin embargo, la nueva normativa suprimió aquel presupuesto esencial, en cuya virtud la procedencia de la suspensión provisional pendía de que la vulneración directa de la norma superior apareciera de bulto, por cuanto el transcrito artículo 231 de la Ley 192 dispone que tal medida cautelar estará llamada a proceder cuando la violación deprecada "... surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud".

Al respecto se ha sostenido que la "... exigencia de una infracción calificada, de una infracción manifiesta que el juez la pueda advertir con facilidad del simple cotejo entre el acto demandado y las normas superiores, no aparece ya en la Ley 192 de 2011 y fue deliberadamente eliminada de la nueva codificación para evitar que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos quede absolutamente restringida a casos excepcionales"9.

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado:

"De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine qua non que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que, desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud"10. (Negrillas y subrayas del original).

El Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera manifiesta y apreciada por confrontación directa con el acto demandado, de esa manera, se impedía que el juez pudiera realizar un estudio profundo del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno

Al respecto cabe resaltar que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud"

Así las cosas, con fundamento en la nueva normativa resulta dable concluir que si el juez de la causa, a petición de parte -salvo aquellos asuntos en los cuales las medidas cautelares puedan decretarse de oficio-, encuentra que existe violación de la ley, podrá hacer efectiva la tutela judicial mediante la suspensión provisional de los efectos del acto demandado, sin necesidad de esperar hasta la finalización del proceso."

Es de resaltar que la procedencia de la solicitud de suspensión provisional no se requiere que la violación de las normas superiores sea manifiesta o evidente, no obstante, honorable magistrado debe entrar a analizar los fundamentos jurídicos de la demanda, pues es allí donde



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

se argumenta la confrontación directa entre los actos demandados y las normas superiores invocadas. Sobre el caso que nos ocupa, la trasgresión de las normas constitucionales se manifiesta tal como lo evidenciará el honorable Magistrado.

Puesto que lo pretendido corresponde a la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, no se requiere caución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 232 inciso 3 del Código de Procedimiento Administrativo.

Adicionalmente es competente su honorable despacho para pronunciarse debido a que el numeral 5 del artículo 831 del Estatuto Tributario que a la letra reza "(...) *La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.*", siendo necesario por mandato expreso del legislador que exista un pronunciamiento sobre la medida cautelar solicitada para evitar así graves perjuicios a mi prohijado.

#### V. Caución

De conformidad con lo manifestado en el numeral anterior, solicito respetuosamente fijar caución para los efectos del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo con el fin de que se ordene a la UGPP abstenerse de promover ejecuciones coactivas en relación con el acto administrativo demandado en el presente proceso. La orden solicitada es imprescindible puesto que, de otra manera, se vulnerarían los derechos fundamentales del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, debido a que le resultaría imposible ejecutar su actividad económica.

Así mismo, de nada serviría una sentencia favorable una vez finalizado el proceso de cobro coactivo si la potencialidad comercial de la sociedad se viere afectada.

Al momento de señalar el monto de la respectiva caución, el Despacho se servirá tener en cuenta el valor contenido en el acto administrativo Resolución No Resolución RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019), que resuelve el Recurso de Reconsideración interpuesto contra la Resolución No RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual se profirió Liquidación Oficial por omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015, establecido por la UGPP en la vía gubernativa.

Ruego honorable Juez decretarlas con urgencia.

#### VI. Proferir certificado de presentación de demanda para alegarla como excepción en la etapa de cobro adelantada por la Subdirección de Cobro de la UGPP

Honorable juez en procura de evitar cualquier perjuicio irremediable para la EFRAIN GOMEZ CRUZ, quien ostenta la calidad de demandante en el presente proceso administrativo, y en observancia de las evidentes actuaciones administrativas que fueron expedidas sin cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales, solicito se expida un certificado de la radicación de la demanda ante lo Contencioso Administrativo para tener elementos probatorios y proponer la excepción contenida en el Estatuto Tributario Nacional artículo 831 numeral 5 que *consagra*:

*"(...) Art. 831. Excepciones. Estatuto Tributario Nacional*

*Contra el mandamiento de pago procederán las siguientes excepciones:*

*(...)*

*La interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (...)"*



Vinnurétti Abogados  
Asesoría Jurídica para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

Lo anterior atendiendo a que la Subdirección de Cobro de la UGPP se encuentra exigiendo en la actualidad el Auto Admisorio de la demanda, requisito que no contempló la norma de orden público y situación que indefectiblemente vulnera el derecho constitucional de acceso a la justicia consagrado en el artículo 230 de la Constitución Política, lo cual hace más gravosa la situación para el demandante.

Adicionalmente, la Subdirección de Cobro de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales "UGPP" fundamenta la solicitud del auto admisorio de la demanda en la sentencia del veinte (20) de noviembre de dos mil ocho (2008), número interno 16368, radicación número 25000-23-27-000-2005-00320-01, consejera ponente Martha Teresa Briceño Briceño De Valencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, como también de la sentencia del once (11) de julio de dos mil trece (2013), radicación número 47001-23-31-000-2008-00196-01(18216), consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas del Consejo; decisiones judiciales que no tienen la cualidad de sentencias unificadoras por el Consejo de Estado o por la Corte Constitucional, puesto que estas únicamente surten sus efectos *inter partes*, razón por la cual no tendría la calidad de precedente judicial, ni se podrían considerar fuente formal del derecho.

### 3. OPORTUNIDAD

De conformidad al artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el término de caducidad para presentar la demanda que pretende la nulidad y el restablecimiento del derecho es de cuatro (4) meses una vez este se publique o notifique, ahora bien, si existe un acto intermedio una vez se notifique la resolución que define este acto. Al respecto veamos:

*"(...) Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel. (...)"*

La demanda se presenta oportunamente atendiendo a que no han transcurrido cuatro (4) meses desde el último acto administrativo proferido y notificado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales "UGPP" puesto que la Resolución No. RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019), que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual se profirió Liquidación Oficial, fue notificada de manera personal el día treinta (30) de agosto del dos mil diecinueve (2019), encontrándose dentro del término procesal para radicar la presente demanda de Nulidad y restablecimiento.

### 4. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Procedemos a realizar un sucinto relato de los hechos y actuaciones administrativas que se han realizado por la UGPP en el proceso identificado con el expediente 20171520058000656 y que han derivado en la expedición de la Liquidación Oficial No. RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018).

PRIMERO: La UGPP mediante la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, profirió a EFRAIN GOMEZ CRUZ, identificado con cedula de ciudadanía No.



Vinnurétti Abogados  
Asesoría Jurídica para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

4.090.721, requerimiento de información No. RQI-2017-00581, notificado por correo certificado el trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017), según consta en la guía de la empresa de mensajería 4-72 No. RN788734042CO.

**SEGUNDO:** La Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales profirió Requerimiento para Declarar o Corregir No. RCD-2017-02869 del veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017), dirigido al señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, informado los presuntos hallazgos por un valor CINCUENTA Y SIETE MILLONES SETECIENTOS SETENTE Y NUEVE MIL SETECIENTOS PESOS M/CTE (\$57.779.700), en los aportes al Sistema de la Protección Social por los periodos de enero a diciembre de 2015.

**TERCERO:** El señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, brinda respuesta al requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2017-02869 del veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017), mediante memorial con radicado No. 201850050292442 del dos (02) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

**CUARTO:** La Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales profiere Liquidación Oficial RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), notificado el cinco (05) de julio de dos mil dieciocho (2018), por medio de correo certificado, por inexactitud y omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015, por la suma de VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS M/CTE (\$20.460.180), una sanción por omisión por un valor de VEINTICINCO MILLONES SESENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$25.062.000) y una sanción por la conducta de inexactitud por la suma de CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/CTE (\$4.757.508).

**SEXTO:** El señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, a través de apoderado procede a radicar Recurso de Reconsideración contra Liquidación Oficial No RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), el cinco (05) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), con los radicados No. 201820052765742 y 201820052766412.

**SÉPTIMO:** La Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, mediante Auto No. ADC-2018-01626 del 09/10/2018 admite el recurso de reconsideración interpuesto contra la Liquidación Oficial No. RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), este auto fue notificado por correo certificado el diecisiete (17) de octubre de dos mil dieciocho (2018), con el radicado No. 201815009071271, según consta como consta con la guía de 4-72 No. RN026354615CO.

**OCTAVO:** El treinta (30) de agosto del dos mil diecinueve (2019), el Director de Servicios Integrados de Atención de la UGPP notifica de manera personal a la señora CATHERINE NATALIA PEDRAZA BAQUERO, persona autorizada por el apoderado del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, la Resolución No Resolución RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto del dos mil diecinueve (2019) *"Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual se profirió Liquidación Oficial a EFRAIN GOMEZ CRUZ-, con NIT. 4.090.721, por omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015"*, determinando los siguientes valores por la suma de; QUINCE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL VEINTICUATOR PESOS M/CTE (\$15.532.024, una Sanción por Omisión por un valor de DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$19.240.000)



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

y una sanción por la conducta de inexactitud por la suma de TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$3.547.214)

## 5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

De conformidad al artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda persona que se considere lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, puede solicitar que se declare la nulidad del acto administrativo particular y se le restablezca el derecho incluyendo la reparación del daño.

Según esta disposición la nulidad procede por las causales establecidas en el artículo 137 ibídem, es decir, "(...) cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió."

En el presente caso, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP incurrió en todas las anteriores causales que dan lugar a la nulidad de los actos que se demandan, por lo que el demandante debe ser restablecido en sus derechos y la entidad demandada debe ser condenada al pago de costas y gastos procesales.

## 6. NORMAS VULNERADAS

### Fundamentos Constitucionales

Se impetra la presente demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de conformidad a los siguientes derechos y postulados constitucionales

#### *Constitución Política de Colombia*

ARTÍCULO 23.

ARTÍCULO 29.

ARTICULO 338.

### Fundamentos legales Tributarios

Como fundamento tributario se tiene en cuenta la siguiente normativa:

#### Ley 1739 de 2014

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

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

*Contra la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la*



Vinnurétti Abogados  
Asesoría Jurídica para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

*Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se deberá proferir y notificar dentro del año siguiente a la interposición del recurso.*

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

#### Fundamentos legales Laborales

Los fundamentos laborales y de seguridad social son los siguientes:

#### Código Sustantivo del Trabajo

**ARTICULO 127. ELEMENTOS INTEGRANTES.** *Modificado por el art. 14 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente: Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.*

**ARTICULO 128. PAGOS QUE NO CONSTITUYEN SALARIOS.** *Modificado por el art. 15 de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente: No constituyen salario las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades, excedentes de las empresas de economía solidaria y lo que recibe en dinero o en especie no para su beneficio, ni para enriquecer su patrimonio, sino para desempeñar a cabalidad sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajo y otros semejantes. Tampoco las prestaciones sociales de que tratan los títulos VIII y IX, ni los beneficios o auxilios habituales u ocasionales acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especie, tales como la alimentación, habitación o vestuario, las primas extralegales, de vacaciones, de servicios o de navidad.*

#### Ley 100 de 1993

**ARTÍCULO 15. AFILIADOS.** Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

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

También serán afiliados en forma obligatoria al Sistema General de Pensiones creado por la Ley 100 de 1993, y se registrarán 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;

Concordancias

b) Podrán efectuarse pagos anticipados de aportes;

c) El Gobierno Nacional establecerá un sistema de descuento directo de aportes para permitir el pago directo de los mismos;

d) Las administradoras no podrán negar la afiliación de los trabajadores independientes ni exigir requisitos distintos a los expresamente previstos por las normas que las rigen;

e) Los aportes podrán ser realizados por terceros a favor del afiliado sin que tal hecho implique por sí solo la existencia de una relación laboral;

f) Para verificar los aportes, podrán efectuarse cruces con la información de las autoridades tributarias y, así mismo, solicitarse otras informaciones reservadas, pero en todo caso dicha información no podrá utilizarse para otros fines.

2. En forma voluntaria: Todas las personas naturales residentes en el país y los colombianos domiciliados en el exterior, que no tengan la calidad de afiliados obligatorios y que no se encuentren expresamente excluidos por la presente ley.

Los extranjeros que en virtud de un contrato de trabajo permanezcan en el país y no estén cubiertos por algún régimen de su país de origen o de cualquier otro.

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

**ARTÍCULO 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.

Los participantes vinculados son aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado.

**PARÁGRAFO 1o.** El Gobierno Nacional establecerá un régimen de estímulos, términos, controles y sanciones para garantizar la universalidad de la afiliación.



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

**PARÁGRAFO 2o.** La afiliación podrá ser individual o colectiva, a través de las empresas, las agremiaciones, o por asentamientos geográficos, de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se expida. El carácter colectivo de la afiliación será voluntario, por lo cual el afiliado no perderá el derecho a elegir o trasladarse libremente entre Entidades Promotoras de Salud.

**PARÁGRAFO 3o.** Podrán establecerse alianzas o asociaciones de usuarios, las cuales serán promovidas y reglamentadas por el Gobierno Nacional con el fin de fortalecer la capacidad negociadora, la protección de los derechos y la participación comunitaria de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Estas agrupaciones de usuarios podrán tener como referencia empresas, sociedades mutuales, ramas de actividad social y económica, sindicatos, ordenamientos territoriales u otros tipos de asociación, y podrán cobrar una cuota de afiliación.

Ley 797 de 2003

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

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

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

*Jurisprudencia Vigencia*

*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.*

Ley 1393 de 2010

*Artículo 30. Sin perjuicio de lo previsto para otros fines, para los efectos relacionados con los artículos 18 y 204 de la Ley 100 de 1993, los pagos laborales no constitutivos de salario de las trabajadoras particulares no podrán ser superiores al 40% del total de la remuneración.*  
Ley 7970 de 2003

Ley 1562 de 2012

**ARTÍCULO 2o.** Modifíquese el artículo 13 del Decreto-ley 1295 de 1994, el cual quedará así:

*Artículo 13. Afiliados. Son afiliados al Sistema General de Riesgos Laborales:*

*a) En forma obligatoria:*

*1. Los trabajadores dependientes nacionales o extranjeros, vinculados mediante contrato de trabajo escrito o verbal y los servidores públicos; las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas, tales como contratos civiles, comerciales o administrativos, con una duración superior a un mes y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación.*

2. Las Cooperativas y Precooperativas de Trabajo Asociado son responsables conforme a la ley, del proceso de afiliación y pago de los aportes de los trabajadores asociados. Para tales efectos, le son aplicables todas las disposiciones legales vigentes sobre la materia para trabajadores dependientes y de igual forma le son aplicables las obligaciones en materia de salud ocupacional, incluyendo la conformación del Comité Paritario de Salud Ocupacional (Copaso).

3. Los jubilados o pensionados, que se reincorporen a la fuerza laboral como trabajadores dependientes, vinculados mediante contrato de trabajo o como servidores públicos.

4. Los estudiantes de todos los niveles académicos de instituciones educativas públicas o privadas que deban ejecutar trabajos que signifiquen fuente de ingreso para la respectiva institución o cuyo entrenamiento o actividad formativa es requisito para la culminación de sus estudios, e involucra un riesgo ocupacional, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida dentro del año siguiente a la publicación de la presente ley por parte de los Ministerios de Salud y Protección Social.

5. Los trabajadores independientes que laboren en actividades catalogadas por el Ministerio de Trabajo como de alto riesgo. El pago de esta afiliación será por cuenta del contratante.

6. Los miembros de las agremiaciones o asociaciones cuyos trabajos signifiquen fuente de ingreso para la institución.

7. Los miembros activos del Subsistema Nacional de primera respuesta y el pago de la afiliación será a cargo del Ministerio del Interior, de conformidad con la normatividad pertinente.

b) En forma voluntaria:

Los trabajadores independientes y los informales, diferentes de los establecidos en el literal a) del presente artículo, podrán cotizar al Sistema de Riesgos Laborales siempre y cuando coticen también al régimen contributivo en salud y de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Trabajo en la que se establecerá el valor de la cotización según el tipo de riesgo laboral al que está expuesta esta población.

PARÁGRAFO 1o. En la reglamentación que se expida para la vinculación de estos trabajadores se adoptarán todas las obligaciones del Sistema de Riesgos Laborales que les sean aplicables y con precisión de las situaciones de tiempo, modo y lugar en que se realiza dicha prestación.

PARÁGRAFO 2o. En la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con el Ministerio de Trabajo en relación con las personas a que se refiere el literal b) del presente artículo, podrá indicar que las mismas pueden afiliarse al régimen de seguridad social por intermedio de agremiaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, por profesión, oficio o actividad, bajo la vigilancia y control del Ministerio de Salud y Protección Social.

Decreto 806 de 1998

**ARTICULO 65. BASE DE COTIZACION DE LOS TRABAJADORES CON VINCULACION CONTRACTUAL, LEGAL Y REGLAMENTARIA Y LOS PENSIONADOS.** Las cotizaciones para el Sistema General de Seguridad Social en Salud para los trabajadores afiliados al Régimen Contributivo en ningún caso podrán ser inferiores al equivalente al 12%\* de un salario mínimo legal mensual vigente.

Para los trabajadores del sector privado vinculados mediante contrato de trabajo, la cotización se calculará con base en el salario mensual que aquellos devenguen. Para estos efectos constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte y aquellos pagos respecto de los cuales empleadores y



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

*trabajadores hayan convenido expresamente que constituyen salario, de conformidad con lo establecido en los artículos 127, 129 y 130 del Código Sustantivo de Trabajo. No se incluye en esta base de cotización lo correspondiente a subsidio de transporte.*

*Para los servidores públicos las cotizaciones se calcularán con base en lo dispuesto en el artículo 6o. del Decreto 691 de 1994 y las demás normas que lo modifiquen o adicionen.*

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

*Para los pensionados las cotizaciones se calcularán con base en la mesada pensional.*

*PARAGRAFO. Cuando el afiliado perciba salario o pensión de dos o más empleadores u ostente simultáneamente la calidad de asalariado e independiente, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, ingreso o pensión devengado de cada uno de ellos.*

#### Fundamentos legales Administrativos

Los fundamentos administrativos son los siguientes:

#### Ley 1437 de 2011

*Artículo 5. Derechos de las personas ante las autoridades. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a:*

- 1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público.*
- 2. Conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos.*
- 3. Salvo reserva legal, obtener información que repose en los registros y archivos públicos en los términos previstos por la Constitución y las leyes.*
- 4. Obtener respuesta oportuna y eficaz a sus peticiones en los plazos establecidos para el efecto.*
- 5. Ser tratado con el respeto y la consideración debida a la dignidad de la persona humana.*
- 6. Recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta de conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política.*
- 7. Exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas.*
- 8. A formular alegaciones y aportar documentos u otros elementos de prueba en cualquier actuación administrativa en la cual tenga interés, a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por las autoridades al momento de decidir y a que estas le informen al interviniente cuál ha sido el resultado de su participación en el procedimiento correspondiente.*
- 9. Cualquier otro que le reconozca la Constitución y las leyes.*

*Artículo 7º. Deberes de las autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes:*

- 1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción.*



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

2. Garantizar atención personal al público, como mínimo durante cuarenta (40) horas a la semana, las cuales se distribuirán en horarios que satisfagan las necesidades del servicio.
3. Atender a todas las personas que hubieran ingresado a sus oficinas dentro del horario normal de atención.
4. Establecer un sistema de turnos acorde con las necesidades del servicio y las nuevas tecnologías, para la ordenada atención de peticiones, quejas, denuncias o reclamos, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 6 del artículo 5° de este Código.
5. Expedir, hacer visible y actualizar anualmente una carta de trato digno al usuario donde la respectiva autoridad especifique todos los derechos de los usuarios y los medios puestos a su disposición para garantizarlos efectivamente.
6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5° de este Código.
7. Atribuir a dependencias especializadas la función de atender quejas y reclamos, y dar orientación al público.
8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.
9. Habilitar espacios idóneos para la consulta de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público.
10. Todos los demás que señalen la Constitución, la ley y los reglamentos.

**Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.** Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio de derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado.

**Decreto 575 de 2013**

**ARTÍCULO 19. DIRECCIÓN DE PARAFISCALES.** Corresponde a la Dirección de Parafiscales desarrollar las siguientes funciones:

1. Diseñar, con base en los lineamientos estratégicos aprobados por el Consejo Directivo y para aprobación de la Dirección General, planes de acción que orienten la gestión de la Unidad en lo que respecta la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.
2. Dirigir, coordinar y hacer seguimiento de la ejecución de las políticas, estrategias, planes de acción y procesos y actividades relacionadas con la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social definidos por la Dirección General.
3. Dirigir los procedimientos relacionados con la integración de las diferentes instancias involucradas en la determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.
4. Definir y establecer el plan de cobro de las obligaciones a su cargo, así como controlar y evaluar la ejecución del mismo, de acuerdo con las políticas establecidas por la Dirección General.
5. Establecer programas para el cobro de las contribuciones parafiscales de la Protección Social que deberá seguir la Subdirección de Cobranzas.
6. Desarrollar para aprobación de la Dirección General parámetros para la celebración de convenios para la determinación y cobro con las entidades del Sistema de la Protección Social.
7. Dirigir, controlar y presentar los informes que se requieran de las actividades relacionadas con la determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social que estén a su cargo.



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

8. Resolver los recursos de reconsideración que sean interpuestos contra las liquidaciones oficiales que sean proferidas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones, en los términos establecidos en la ley.
9. Celebrar los acuerdos de pago en los términos en los que se haya convenido con las Administradoras o que defina la Unidad para las obligaciones de su competencia, en concordancia con las directrices y lineamientos establecidos por la Dirección General y de acuerdo con la recomendación de la Subdirección de Cobranzas.
10. Promover y dirigir acciones que estimulen el pago voluntario de las contribuciones parafiscales de la protección social.
11. Establecer condiciones y parámetros básicos que deban ser incorporados a los acuerdos de niveles de servicio realizados con otras dependencias de la Unidad a las cuales se deleguen funciones de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.
12. Suscribir acuerdos de niveles de servicio con otras dependencias de la Unidad a las que se delegue funciones de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social.
13. Garantizar que los procesos a su cargo respondan a los lineamientos establecidos en el Sistema Integrado de Gestión (SIG), haciendo seguimiento al cumplimiento de las metas e indicadores establecidos.
14. Participar en el proceso de identificación, medición y control de los riesgos operativos relacionados con los procesos a su cargo y verificar las acciones, tratamientos y controles implementados.
15. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

**ARTÍCULO 21. SUBDIRECCIÓN DE DETERMINACIÓN DE OBLIGACIONES.** Corresponde a la Subdirección de Determinación de Obligaciones desarrollar las siguientes funciones:

1. Adelantar las acciones e investigaciones necesarias para verificar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la liquidación y pago de aportes parafiscales de la protección social.
2. Verificar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación y otros informes de los aportantes, cuando lo considere necesario.
3. Adelantar de manera subsidiaria, o directamente en el caso de omisión total, las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social no declarados.
4. Solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social explicaciones sobre las inconsistencias detectadas en la información relativa a sus obligaciones con el Sistema.
5. Solicitar a los aportantes, afiliados o beneficiarios del sistema la presentación de los documentos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones.
6. Citar o requerir a los aportantes, afiliados y beneficiarios del sistema o a terceros, para que rindan informes o testimonios referidos al cumplimiento de las obligaciones de los primeros en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.
7. Ordenar la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, particularmente de la nómina, tanto del aportante como de terceros.
8. Adelantar visitas de inspección y recopilar todas las pruebas que sustenten la omisión o indebida liquidación de las contribuciones parafiscales de la protección social.
9. Efectuar cruces de información con las autoridades tributarias, las entidades bancarias y otras entidades que administren información pertinente para verificar la liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.
10. Proferir los requerimientos, las liquidaciones oficiales y demás actos de determinación de las obligaciones de acuerdo con la ley.
11. Remitir a la Subdirección de Cobranzas, o a la entidad competente, los actos de determinación oficial e informar de los mismos a la Subdirección de Integración del Sistema de Aportes Parafiscales.
12. Generar y enviar los reportes y documentos que sean necesarios para mantener actualizada la información de los aportantes.



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

13. Garantizar que los procesos a su cargo respondan a los lineamientos establecidos en el Sistema Integrado de Gestión (SIG), haciendo seguimiento al cumplimiento de las metas e indicadores establecidos.

14. Participar en el proceso de identificación, medición y control de los riesgos operativos relacionados con los procesos a su cargo y verificar las acciones, tratamientos y controles implementados.

15. Las demás que se le asignen y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Fundamentos legales sobre los plazos

Como fundamento legal de los plazos en la normativa nacional se encuentra

Ley 4 de 1913

*Artículo 59. Todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderán que terminan a la medianoche del último día del plazo. Por año y por mes se entienden los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro horas, pero en la ejecución de las penas se estará a lo que disponga la ley penal." sus autoliquidaciones con anterioridad a la notificación del requerimiento de información que realice la UGPP.*

Las demás normas citadas en cada uno de los cargos proferidos.

LEY 1819 DE 2016

*ARTÍCULO 311. DEVOLUCIÓN DE APORTES Y SANCIONES. En los eventos en los que se declare total o parcialmente la nulidad de los actos administrativos expedidos por la UGPP y se ordene la devolución de aportes y/o sanciones, la UGPP ordenará la devolución de los mismos a Fosyga, al Fondo de Riesgos Laborales, a las Administradoras de Pensiones, y riesgos laborales, al Tesoro Nacional, al ICBF, al SENA, a las Cajas de Compensación, y a todas las demás entidades que hayan recibido recursos del Sistema de la Protección Social, según el caso, conforme con el procedimiento que establezca para el efecto.*

*La orden de pago será impartida por la UGPP dentro de los 30 días hábiles siguientes contados a partir de la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia, mediante acto administrativo que será notificado a las entidades obligadas a la devolución de los aportes y/o sanciones.*

*La devolución de los aportes por parte de las entidades obligadas deberá realizarse y acreditarse dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación del acto administrativo proferido por la UGPP, en la cuenta que para tal efecto disponga el aportante; de lo contrario se causarán intereses moratorios con cargo a las mencionadas entidades a la tasa de interés bancario corriente certificada por la Superintendencia Financiera por el período en el que se realiza el pago.*

*Notificada la admisión de la demanda a la UGPP, esta deberá comunicarse a las Administradoras, o a quienes asuman sus obligaciones para que efectúen las provisiones correspondientes en una cuenta especial que reconozca la contingencia y que garantice la devolución de los recursos.*

*ARTÍCULO 313. COMPETENCIA DE LAS ACTUACIONES TRIBUTARIAS DE LA UGPP. Las controversias que se susciten respecto de las actuaciones administrativas expedidas por la UGPP en relación con las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social, continuarán tramitándose ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.*

7. CONCEPTO DE VIOLACIÓN



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

Las consideraciones que se sustentan en el presente recurso de reconsideración se fundamentan en:

#### CARGO PRIMERO: OBJECCIÓN GENERAL AL PROCESO DE FISCALIZACIÓN

**OPOSICIÓN ROTUNDA** del resultado de fiscalización relativo a: *"No cumplió con la obligación de afiliarse al Sistema General de Pensiones y al Régimen Contributivo del Sistema General de Salud en calidad de cotizante, durante los periodos de enero a diciembre de 2015, y en consecuencia, no realizó el pago de los aportes correspondientes"*.

Esta oposición se fundamenta así:

##### A. NULLUM TRIBUTUM SINE LEGE

De conformidad al numeral 12 del artículo 150 Constitución Política de Colombia, los tributos son establecidos única y exclusivamente por el Congreso de la República, motivo por el cual este órgano debe establecer todos los elementos integrantes de la obligación fiscal para generar **confianza y seguridad jurídica** al contribuyente antes de proceder a hacer el pago oportuno, adecuado y completo de todos los tributos, entre los cuales se encuentran las contribuciones parafiscales. Así las cosas, se evidencia que el principio de legalidad o reserva de ley es un pilar fundamental para exigir el cumplimiento del pago de los tributos.

Por tal motivo, el legislador al crear el tributo – impuesto, contribución o tasa – debe determinar los elementos integrantes del mismo, es decir, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias.

Para complementar y sustentar este argumento traemos a colación la Sentencia de Constitucionalidad número 602 del dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015) con Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio, la cual estableció:

*"(...)*

*Bajo ese contexto, en ese fallo se recordó que el principio de legalidad en materia tributaria se funda en el aforismo "nullum tributum sine lege" que exige un acto del legislador para la creación de un gravamen, el cual se desprende de la máxima según la cual no hay tributo sin representación. Este principio surge a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 de la institución "no taxation without representation", universalmente reconocida como uno de los pilares del Estado liberal - democrático.*

*En los términos de la sentencia C-891 de 2012, la aplicación del principio de legalidad, a partir del cual todo tributo requiere de una regla jurídica previa expedida por el Congreso, las asambleas o los concejos, conlleva a la formulación de un objetivo básico: "fortalecer la seguridad jurídica y evitar los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido".*

*Como consecuencia de esos conceptos, ese fallo estableció las siguientes características del principio de legalidad: a) es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado de los postulados del Estado liberal; b) materializa el principio de predeterminación del tributo, según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal; c) brinda seguridad a los ciudadanos respecto a sus obligaciones fiscales; d) responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente, inspirada en el principio de unidad económica, especialmente cuando*

Vinnurétti Abogados SAS

Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK – Bogotá

Av. 6ª BIS N° 35N – 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape – Cali, Valle del Cauca

Teléfonos (1) 745 61 81 - (2) 4866675 - Cel. 312 489 4870



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

*existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso, de las asambleas o de los concejos; e) no se predica solamente de los impuestos, sino que es exigible respecto de cualquier tributo o contribución (sentido amplio), aunque de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la ley debe señalar sus componentes; f) no sólo el legislador sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo; g) la ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites establecidos, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*3.2. Adicionalmente, como un elemento del principio de legalidad, en la sentencia C-891 de 2012 se afirmó que al establecer una obligación tributaria la ley debe suministrar con certeza los elementos mínimos que la definen. A partir de esta pauta, se argumentó que los órganos de representación popular están obligados a determinar, de manera clara y precisa, los elementos estructurales del tributo, con la finalidad de hacer efectivo, entre otros, la eficacia en su recaudo. En virtud de esto, la jurisprudencia ha reiterado que la norma que establezca el impuesto debe fijar el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa.*

*En resumen, dicha decisión concluyó que: (i) son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias; (ii) al establecer los elementos del tributo, es necesario que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) solo cuando la falta de claridad sea insuperable se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad de las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone a su carácter general; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella.  
(...)”Subrayado fuera de texto.*

La jurisprudencia constitucional ha indicado claramente que la obligación tributaria se debe cumplir por parte del ciudadano cuando exista claridad y precisión de lo que realmente debe pagar y esta circunstancia se configura con la determinación de cada uno de los elementos integrantes del tributo. Por otro lado, en el evento en que no se presenten estos elementos el ciudadano se encontraría en una situación de desventaja frente a la administración puesto que no tendría certeza de lo que realmente se debe contribuir.

En virtud de ello, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales al momento de iniciar los Procedimientos de Determinación de Obligaciones Parafiscales debe tener claridad en los elementos integrantes de los aportes al sistema de seguridad social - sujeto pasivo, base gravable, tarifa y hecho generador-.

Ahora bien, al analizar la situación del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ se observan varias situaciones:

1. El fiscalizado no ostentaba la calidad de trabajador dependiente.
2. El fiscalizado no ostentaba la calidad de trabajador independiente con contrato de prestación de servicios.
3. El año fiscalizado fue el dos mil quince (2015).
4. Antes del año dos mil quince (2015) no existía ley o decreto que determinara la base gravable para los trabajadores independientes por cuenta propia o rentistas de capital para efectos de realizar los aportes al sistema general de seguridad social, motivo por



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

el cual, existía un vacío jurídico al respecto y en consecuencia la estructura de la obligación tributaria no era clara para el contribuyente.

5. De conformidad a ello, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales no tiene la facultad legal de fiscalizar al señor EFRAIN GOMEZ CRUZ toda vez que para los periodos fiscalizados no existía base gravable en la normativa nacional para los trabajadores independientes por cuenta propia o rentistas de capital.

En consecuencia, ante la falta de determinación de la base gravable por parte del legislador para realizar los aportes al sistema de protección social de los rentistas de capital o trabajadores por cuenta propia sin contrato de prestación de servicios, no puede pretender la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales suplir el vacío normativo mediante interpretaciones inaplicables y juicios apresurados con la finalidad de recaudar aportes al sistema general de seguridad social.

Tanto así que la Corte Constitucional mediante sentencia de constitucionalidad número 891 del treinta y uno (31) de octubre de dos mil doce (2012), Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub indicó lo siguiente:

*“Por lo anterior, cuando el Legislador establece tributos del orden nacional debe señalar todos los componentes, de manera clara e inequívoca. No obstante, no opera la misma exigencia para los del orden territorial, frente a los cuales el Congreso deberá crearlos o autorizar su creación, pudiendo asumir además esa Corporación Legislativa una de tres alternativas para la determinación de los elementos constitutivos del tributo: i) que señale los elementos del tributo; ii) que fije algunos de los elementos del tributo y permita que asambleas y concejos señalen los restantes, y iii) que deje a las corporaciones públicas territoriales la fijación de los elementos del tributo que aquel ha creado.”*  
(Subrayado fuera de texto).

Así, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales no puede pretender suplir el vacío normativo de la base gravable con la Sentencia de Constitucionalidad número 578 de dos mil nueve (2009), con el simple argumento de indicar que son trabajadores independientes toda las personas económicamente activas y por tal razón deben realizar aportes como si fueran trabajadores independientes, situación que evidentemente incurre en violación de la realidad teniendo en cuenta que no se encuentran en las mismas condiciones un independiente contratista y un independiente rentista de capital o independiente con contrato diferente al de prestación de servicios.

Ante el vacío normativo, el Congreso de la República expidió la Ley 1753 de 2015<sup>3</sup> señalando en su artículo 135 la forma en que se deben realizar los aportes al sistema

<sup>3</sup> ARTÍCULO 135. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

En caso de que el ingreso base de cotización así obtenido resulte inferior al determinado por el sistema de presunción de ingresos que determine el Gobierno Nacional, se aplicará este último según la metodología que para tal fin se establezca y tendrá fiscalización preferente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP). No obstante, el afiliado podrá pagar un menor valor al

Vinnurétti Abogados SAS

Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá

Av. 6ª BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali, Valle del Cauca

Teléfonos (1) 745 61 81 - (2) 4866675 - Cel. 312 489 4870



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

general de seguridad social por parte de **TODOS LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES**, con la finalidad de dar claridad y otorgar competencias de fiscalización a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales. De ello, la citada entidad fiscalizadora tendría la facultad de iniciar procedimiento administrativo de determinación de obligaciones parafiscales a todos los trabajadores independientes desde el día en que se publicó la citada normativa, es decir, el día nueve (9) de junio de dos mil quince (2015) y sobre periodos que inicien en esta misma fecha hacia el futuro, pero no para realizar fiscalizaciones para fechas anteriores a la indicada.

Tanto así que hasta la misma UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES no tiene claridad en la base gravable de los aportes de los rentistas de capital al expedir la Resolución RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019) donde señaló que la base gravable para realizar aportes al sistema general de seguridad social de los independientes no contratistas no se hace sobre el cuarenta por ciento (40%) del ingreso y por otra parte, mediante concepto 201711200229761 del veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017) la misma entidad aclara que sí se debe realizar sobre el cuarenta por ciento (40%) del ingreso; lo cual implica que nunca ha tenido claridad de los pagos que realmente debían hacer los rentistas de capital y los independientes sin contrato de prestación de servicios.

En conclusión, el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ no estaba obligado a realizar aportes al sistema general de seguridad social en la primera mitad del año 2015, puesto que no existía norma clara e inequívoca que determinara todos los elementos de la contribución parafiscal y además se evidencia la falta de claridad objetiva de la misma entidad fiscalizadora para generar seguridad jurídica a los contribuyentes.

#### **CARGO SEGUNDO: INEXISTENCIA DE OMISIÓN – AFILIACIÓN AL SISTEMA DE SALUD – FALSA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO GENERA LA NULIDAD**

Comete la Dirección de Parafiscales un craso error al no tener presente la aplicación de una norma de orden público al momento de emitir actos administrativos en las que exige el pago de aportes al Sistema de Salud a las personas que ostentan la calidad de independientes, la norma en comento implica la inexistencia de deudas por concepto de aportes al Sistema de Salud, así como el cobro de intereses de mora, cuando el independiente se encuentre en mora de aportes y por ende suspendido del sistema de salud por esta calidad, lo cual implica que no se generan pagos de prestaciones asistenciales y económicas por el Sistema de Salud.

determinado por dicha presunción siempre y cuando cuente con los documentos que soportan la deducción de expensas, los cuales serán requeridos en los procesos de fiscalización preferente que adelante la UGPP.

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

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



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

El Decreto 780 de 2016 artículo 2.1.3.16<sup>4</sup> *"Durante los períodos de suspensión de la afiliación por mora, no habrá lugar a la prestación de los servicios del plan de beneficios a cargo de la EPS en la cual se encuentre inscrito con excepción de la atención en salud de las gestantes y los menores de edad en los términos establecidos en el artículo 2.1.9.5 del presente decreto.*

*En el caso de los beneficiarios respecto de los cuales no se alleguen los documentos que acreditan tal condición, cuando sean requeridos según lo dispuesto en el artículo 2.1.2.3 del presente decreto, estos tendrán derecho a la atención inicial de urgencias y la UPC correspondiente se reconocerá una vez se aporten dichos documentos. Se exceptúa de lo aquí previsto la atención en salud a las mujeres gestantes y a los menores de edad a quienes se les garantizará los servicios del plan de beneficios.*

*En el caso de los cotizantes independientes no se causarán cotizaciones ni intereses de mora de conformidad con el artículo 209 de la Ley 100 de 1993.*

*En todo caso, producida la suspensión de la afiliación, cuando el afiliado se encuentre con tratamientos en curso, sea en atención ambulatoria, con internación, de urgencias, domiciliaria o inicial de urgencias, los servicios de salud serán garantizados en los términos previstos en la presente Parte;"*; no aplica irretroactividad debido a que esta situación se consagra desde la Ley 100 de 1993 artículo 209.

Del artículo se extrae la inexistencia de deuda por cotizaciones y de los intereses; esto debe armonizarse con el artículo 209 de la Ley 100 de 1993 que reza: *"El no pago de la cotización en el sistema contributivo producirá la suspensión de la afiliación y al derecho a la atención del plan de salud obligatorio. Por el período de la suspensión, no se podrán causar deuda ni interés de ninguna clase;"*; por ende, debe establecerse que la persona se encuentra en estado de mora y en consecuencia se encuentra suspendida bajo esta calidad.

Lo anterior, encuentra soporte en el artículo 2.1.1.3. *"(...) Definiciones. Para los efectos de la presente Parte, las expresiones afiliación, afiliado, datos básicos, inscripción a la Entidad Promotora de Salud (EPS), movilidad, novedades, registro, traslados, traslado de EPS dentro de un mismo régimen, traslado de EPS entre regímenes diferentes, y validación tendrán los siguientes alcances:*

1. *Afiliación. Es el acto de ingreso al Sistema General de Seguridad Social en Salud que se realiza a través del registro en el Sistema de Afiliación Transaccional, por una única vez, y de la inscripción en una Entidad Promotora de Salud (EPS) o Entidad Obligada a Compensar (EOC). (...)"*

Por lo tanto, no se puede generar obligación de cotización por los periodos objeto de la comunicación en calidad de independiente que tiene mora en los pagos y por ende se encuentra suspendida su afiliación.

Aunado a lo anterior en el CD adjunto a la presente demanda, se encuentra un documento en PDF denominado "CERTIFICACIONES PENSIÓN Y SALUD"<sup>5</sup>, certificación que confirma la afiliación y cotización a los subsistemas de Salud y Pensión antes de los periodos fiscalizados, es por ese motivo que no puede afirmarse la presunta OMISIÓN cuando claramente mi poderdante se encuentra afiliado como cotizante principal al sistema de Seguridad Social Integral como se demuestra con la existencia del certificado de afiliación, a todas luces resulta ilógico que la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales exija el cumplimiento de una circunstancia que actualmente se encuentra acatada, escenario que nos ubica en la configuración de un ACTO CUMPLIDO por parte de la fiscalizada antes de iniciarse el presente procedimiento por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal, es decir, hecho que acarrea la vulneración del debido proceso por parte de la citada

<sup>4</sup> (Artículo 31 del Decreto 2353 de 2015)



subdirección puesto que exige el cumplimiento de una obligación ya respetada y deja a un lado los hechos configurados en la realidad.

Así las cosas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal inició un procedimiento de fiscalización obviando que la afiliación del poderdante a los subsistemas se encuentra cumplida en debida forma antes de iniciarse el procedimiento de fiscalización, motivo por el cual se solicita la nulidad de los Actos Administrativos demandados en una clara vulneración flagrante al derecho de defensa y debido proceso de mi poderdante, al imputarle conductas ajenas a la realidad.

Por tal motivo se trae a colación a la Sentencia de Constitucionalidad número 341 del cuatro (4) de junio de dos mil catorce (2014) con Magistrado Ponente Mauricio González Cuervo:

"(...)

*La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurrido en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.*

(...)"

Corolario a lo anterior, bajo el contexto Constitucional del debido proceso, el concepto de violación en este caso, se expresa en el hecho de que en la expedición del acto demandado, se incurrió en falsa motivación, y además la Subdirección de Determinación de Obligaciones, se extralimitó en el ejercicio de sus funciones al emitir un acto administrativo fundamentada en una norma que no aplica para la unidad de gestión Pensional y Parafiscales.

Respecto a la falsa motivación en sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo del 12 de octubre de 2011 establece<sup>5</sup>:

*FALSA MOTIVACION - Causal de nulidad del acto administrativo La falsa motivación, como causal de anulación de los actos administrativos, ha sido entendida como aquella razón que da la administración de manera engañosa, fingida, simulada, falta de ley, de realidad o veracidad*

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Bogotá D.C., 12 de octubre de 2011. M.P.GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN. Radicado No.68001-23-31-000-2008-00066-01(1928-10



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

*De igual forma se ha dicho que la falsa motivación se configura cuando las circunstancias de hecho y de derecho que se aducen para la emisión del acto administrativo correspondiente, traducidas en la parte motiva del mismo, no tienen correspondencia con la decisión que se adopta o disfrazan los motivos reales para su expedición.*

Aunado a lo anterior, mediante los actos administrativos demandados la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP, sanciono al señor EFRAIN GOMEZ CRUZ en calidad de independiente, por la conducta de omisión, situación previamente desvirtuada. Sin embargo, el artículo en mención no cobija al hoy accionante por cuanto la sanción indica expresamente que se aplicaría de conformidad con el número de trabajadores, veamos:

**"Artículo 179° Sanciones:**

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

En ese orden el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ fue requerido por la UGPP, en calidad de independiente, más no en calidad de empleador, por tal motivo no tenía a su cargo trabajador alguno y no podía ser sujeto de la sanción prevista en el artículo 179 ibídem. Frente al particular las altas corporaciones han sido claras en manifestar la obligación del legislador de plasmar de forma correcta tanto la conducta como la sanción, de tal manera que no se permita interpretación equívoca de la misma. Como se puede observar el artículo es claro en manifestar que la sanción se calculara de conformidad con el número de trabajadores, situaciones que como explicamos no es aplicable al señor EFRAIN GOMEZ CRUZ.

En conclusión, la UGPP por medio de la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales, no solo yerra al pretender realizar un cobro de aportes e intereses que no proceden, sino que adicionalmente realizó una imputación indebida frente a la conducta negativa debido a que la misma era mora y no omisión como bien se evidencia con la fecha de afiliación del aportante, además aplica una sanción que no aplica al sujeto fiscalizado, es decir que la UGPP imputa una conducta totalmente errada de la realidad generando una deuda injustificada.

**CARGO TERCERO: OBJECCIÓN GENERAL - VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD GENERADO POR LA EXPEDICIÓN DE LA LIQUIDACIÓN OFICIAL EN CALIDAD DE INDEPENDIENTE - TRANSGRESIÓN DE LA NORMA CONSTITUCIONAL - APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA REALIZADA PARA DETERMINAR EL IBC DEL INDEPENDIENTE ES INCONSTITUCIONAL POR NO TENER SOPORTE LEGAL.**

Este cargo se presenta como una nulidad directa en la expedición de los actos administrativos expedidos por la subdirección de determinación de obligaciones parafiscales de la UGPP, esto debido a que son contrarios con lo señalado en la constitución política, la Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, El decreto 806 de 1998, Decreto 510 de 2003 y el Decreto 1703 de 2002, entre otras normas; generando así la transgresión al principio de legalidad de los actos administrativos.

Se hace necesario revisar la definición del principio de legalidad en los actos administrativos, al respecto la Corte Constitucional nos enseña: "(...) *Es un mandato constitucional que busca resguardar el carácter democrático de la tributación, así como la seguridad jurídica. En este último sentido, la legalidad de las contribuciones constituye una clara garantía para los ciudadanos, pues los hace inmunes a cargas impositivas que no hayan sido aprobadas de forma*



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

previa por los órganos de elección popular autorizados por la Constitución para tal fin. Esta garantía se extiende, de acuerdo a las reglas jurisprudenciales, a la determinación de los elementos esenciales de los tributos: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravado, base gravable y tarifa. (...)”<sup>7</sup>; en un desarrollo adecuado de la definición debemos comprender que la definición tiene como base “ (...) (i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable y tiene como finalidad proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial, asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo estatal y en su materialización participan, los principios de reserva de ley y de tipicidad (...)” ; siendo esto justo lo que no se aplica en el acto administrativo de la liquidación oficial objeto del presente recurso de reconsideración.

Para obtener una cosmovisión adecuada del problema jurídico planteado se hace necesario revisar la definición de acto administrativo, según la Corte Constitucional es “ (...) la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados. (...)”<sup>8</sup>; se puede concluir de esta definición que la administración tiene el deber de acogerse indiscutiblemente a las normas dentro del Estado Social de Derecho, en el caso en concreto la UGPP a través de la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales debe tener claras y aplicar las normas que regulan el aporte al Sistema de Seguridad Social de los independientes en sus distintas clases, esta posición garantista se confirma en la Constitución Política artículo 338, debido a que los parafiscales deben cumplir con las características propias de los tributos.

Siguiendo la línea del párrafo anterior, el principio de legalidad en el tributo (que aplica para los parafiscales) se desarrolla como: “ Es un mandato constitucional que busca resguardar el carácter democrático de la tributación, así como la seguridad jurídica. En este último sentido, la legalidad de las contribuciones constituye una clara garantía para los ciudadanos, pues los hace inmunes a cargas impositivas que no hayan sido aprobadas de forma previa por los órganos de elección popular autorizados por la Constitución para tal fin. Esta garantía se extiende, de acuerdo a las reglas jurisprudenciales, a la determinación de los elementos esenciales de los tributos: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravado, base gravable y tarifa.”<sup>9</sup>; en conclusión la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la UGPP tiene el deber de realizar una motivación adecuada explicando los 5 elementos esenciales de los tributos de cara al pago de aportes al sistema de seguridad social de los independientes; así mismo este principio demanda que los elementos de la imposición fiscal se encuentren establecidos de forma previa en una norma con rango legal. La Corte en su jurisprudencia ha decantado este principio y ha fijado reglas respecto a cómo el mismo ha de ser aplicado en la creación de cargas tributarias.

Por su parte, la sentencia C-690 de 2003 resolvió una demanda de inconstitucionalidad en contra de varios artículos de la Ley 788 de 2002, “ Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”, a los que el accionante consideró violatorios, entre otros, del principio de representación democrática de la tributación. La Corte declaró la inexecutable de las disposiciones y diferenció entre el principio de legalidad general y la reserva de ley, refiriéndose esta última a la competencia privativa del Congreso para reglar ciertas materias o temas. A su vez, precisó que en materia tributaria existe una reserva especial de ley, que se fundamenta en el principio de

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL - Sentencia T-892/14- MAGISTRADO PONENTE:

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL - SENTENCIA C-1436 DE 2000 – MAGISTRADO PONENTE: ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL – SENTENCIA T-892-14 – MAGISTRADO PONENTE:



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

representación popular y democrática de los impuestos, y se materializa en el principio de predeterminación del tributo, de conformidad con el cual los elementos de la obligación tributaria deben estar establecidos de forma previa y cierta en una norma de rango legal.

La mencionada sentencia reiteró la regla de acuerdo con la cual, si la ley no determina de forma clara y directa los elementos de la obligación impositiva, ello genera una violación del principio de legalidad en su sentido material. Además, advirtió que de cualquier forma *"la administración no es la llamada a solventar esa carencia por medio de su facultad reglamentaria"*, pues ello equivaldría a facultar al ejecutivo para que en uso de sus potestades reglamentarias determine el impuesto en sí mismo, lo que entraría en pugna con las competencias de otros órganos estatales.

La Corte Constitucional concluyó: *"(...) De la jurisprudencia constitucional relativa al principio de legalidad del tributo se concluye que este es un mandato constitucional que busca resguardar el carácter democrático de la tributación, así como la seguridad jurídica. En este último sentido, la legalidad de las contribuciones constituye una clara garantía para los ciudadanos, pues los hace inmunes a cargas impositivas que no hayan sido aprobadas de forma previa por los órganos de elección popular autorizados por la Constitución para tal fin. Esta garantía se extiende, de acuerdo a las reglas jurisprudenciales, a la determinación de los elementos esenciales de los tributos: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho gravado, base gravable y tarifa. (...)"*<sup>10</sup>; siendo así expedir un acto administrativo sin determinar cada elemento según la "METODOLOGÍA Y EL SISTEMA" que establezca el legislador para respetar el orden democrático implica la declaratoria de nulidad del acto administrativo por adolecer de vicios insubsanables.

Se hace vital materializar el principio de predeterminación del tributo, según el cual una *"lex previa y certa"* debe señalar los elementos de la obligación fiscal<sup>11</sup>, es decir, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. En consecuencia, se procede a definir cada uno de los elementos para evidenciar la transgresión de normas constitucionales y legales:

Desde una perspectiva amplia la jurisprudencia constitucional ha definido los elementos de un gravamen como se reseña a continuación<sup>12</sup>: *"En la obligación tributaria, aparecen por un lado el sujeto activo, que es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo, el sujeto pasivo o persona en quien recae la obligación correlativa, el hecho gravado o situación de hecho indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria, y la base gravable y la tarifa, que son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación"*

Aunque para algunos resulta de fácil comprensión determinar el contenido de cada uno de ellos, una revisión más rigurosa demuestra cómo no siempre la cuestión es tan sencilla como parece.

**Hecho generador.** Sin duda constituye el parámetro de referencia a partir del cual un gravamen se hace identificable y puede ser diferenciado de otro. *"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."* (Fuente: Corte Constitucional, Sentencia C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero.)

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL - T-892-14 - MAGISTRADO PONENTE:

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2002 MP. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-583 de 1996 MP. Vladimiro Naranjo Mesa.



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

**Sujeto activo.** En no pocas ocasiones la determinación del sujeto activo de la obligación tributaria ha generado problemas hermenéuticos. Por tal motivo, para superar estos impases la jurisprudencia constitucional ha elaborado una distinción tripartita. Así, en la Sentencia C-987 de 1999, al analizar una norma que permitía gravar la explotación de minas de propiedad privada, acusada de inconstitucional por no señalar los elementos del tributo, la Corte sostuvo lo siguiente<sup>13</sup>:

*"En efecto, conforme al anterior análisis, y de acuerdo a ciertas distinciones elaboradas por la doctrina tributaria<sup>14</sup>, es posible atribuir tres significados a la noción de sujeto activo de un tributo. Así, de un lado, es posible hablar del sujeto activo de la potestad tributaria, que es la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un determinado impuesto. De otro lado, es posible hablar del sujeto activo de la obligación tributaria, que es el acreedor concreto de la suma pecuniaria en que, en general se concreta el tributo, y quien tiene entonces la facultad de exigir esa prestación. Y finalmente, podemos hablar del beneficiario del tributo, que es la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos."*

**Sujeto pasivo.** Siguiendo la doctrina, la Corte ha distinguido los sujetos pasivos "*de iure*" de los sujetos pasivos "*de facto*". A los primeros corresponde formalmente pagar el impuesto, mientras que los segundos son quienes en últimas deben soportar las consecuencias económicas del gravamen. "En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (...) el sujeto pasivo de *iure* no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final."<sup>15</sup>

**Base gravable.** Como lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, 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".<sup>16</sup> En otras palabras, constituye el quantum del hecho generador sobre el que se aplica la tarifa.

**Tarifa.** Es 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 aportante. La regulación en cuanto al **sistema y al método** para fijar la tarifa en tasas y contribuciones del sistema de seguridad social será objeto de un análisis en particular más adelante debido a que es justo en este punto donde se genera la vulneración de las normas constitucionales por parte de la UGPP a través de la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales por medio de la liquidación oficial.

**SISTEMA Y METODO COMO PROBLEMA JURÍDICO:**

En materia de tasas y contribuciones en aportes al Sistema de Protección Social especiales la Constitución autoriza al Congreso, las asambleas y los concejos, que deleguen a las autoridades administrativas la determinación de la tarifa. Pero exige a las corporaciones de representación popular el señalamiento previo del sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer el reparto de las prestaciones económicas. Lo anterior se verifica al momento de armonizar las normas constitucionales contenidas en el artículo 150 numeral 12 y artículo 338.

La Constitución en su artículo 338, inciso 2o. ordena que la ley, la ordenanza o el acuerdo que permita que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero.  
<sup>14</sup> Así, la distinción entre sujeto activo de la potestad tributaria y sujeto activo de la obligación tributaria es ampliamente aceptada en la doctrina tributaria. Para un resumen de esas posiciones, ver Álvaro Leyva Zambrano et al. "Elementos de la obligación tributaria" en **Derecho Tributario**. Bogotá: ICDT, 1999, pp 427 y ss.  
<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 1996 MP. Alejandro Martínez Caballero.  
<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 1996 MP. Alejandro Martínez Caballero.



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral.

deben definir previamente tres elementos: a) Un sistema, b) un método para definir costos y beneficios, y c) una forma para hacer el reparto entre los beneficiarios del servicio, esto aplica al sistema de seguridad social, no obstante la entidad carece de una norma que acepte el método de tomar la totalidad de los ingresos y los divide en los doce meses del año, por el contrario es deber de la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales establecer el Ingreso Efectivamente Percibido de manera mensual. Al respecto veamos:

**El Sistema:** se fija al establecer una estrecha coordinación entre el cobro de la contribución y el aforo que previamente se ha hecho, al aprobar el presupuesto nacional, de lo que costarán los gastos del sistema de seguridad social en salud y pensiones en el año siguiente. Esa coordinación es la base del sistema, por cuanto predetermina un orden a seguir, en el sentido de establecer una correspondencia proporcionada entre el cobro y el aforo.

**El Método:** Es el referido al máximo de gastos que para el funcionamiento anual del Sistema de Seguridad Social de conformidad con la Ley de Presupuesto. El legislador, dada la naturaleza del servicio público que presta el sistema de seguridad social, recurre al criterio del costo del sistema de salud y las prestaciones económicas que reconoce el sistema de pensiones para el caso de los independientes, con el fin de determinar la forma de hacer el reparto de los costos de los servicios que reconoce el sistema de seguridad social.

De tal forma, que no puede la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UGPP proceder a reemplazar las funciones constitucionales del Congreso de la República y demás instituciones democráticas, con la excusa de necesitar el recaudo de los aportes de los independientes debido a que existe el hecho gravable, el sujeto activo, el sujeto pasivo, la base, y una presunta tarifa, pero se deja en evidencia que no existe el método para calcular estos montos; por el contrario la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la UGPP "crea un método sin fundamento legal contra los independientes, estableciendo presunciones legales y vulnerando el principio de legalidad del tributo y también del acto administrativo debido a que la ley exige establecer el ingreso efectivamente percibido de forma mensual, según lo señalado en el parágrafo del artículo 1 del Decreto 510 de 2003 que reza: *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.*

De otra parte, conviene advertir que el principio de legalidad no se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes.

Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma "*clara e inequívoca*", esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa (Fuente: Corte Constitucional, Sentencias C-227/02, C-1097/01, C-978/99, C-084/95, C-390/96 y C-084/95 y C-004/93); adicionalmente debe generar el sistema y el método, situación que no puede ser reemplazada por la UGPP a través de la Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de lo contrario estamos ante un acto administrativo que vulnera la constitución política y su declaratoria de nulidad debe ser inminente. En conclusión, solicitamos a la Dirección de Parafiscales proceder con la declaratoria de nulidad del acto administrativo Liquidación Oficial objeto del presente recurso de reconsideración por no tener un método claro frente a establecer el monto del aporte al Sistema de Salud, pensión y riesgos laborales, así como caja de compensación familiar, de lo contrario debe especificar la norma legal establecida por el Congreso de la República donde se exprese que el método para establecer el monto del aporte al sistema de seguridad social y parafiscales (exclusivamente caja de compensación familiar que administra el Sistema de subsidio familiar) para independientes se obtiene de dividir el monto total del ingreso declarado en la declaración



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

de renta por los meses del año y multiplicarlo por la tarifa de salud, pensión, riesgos laborales, y caja de compensación familiar.

**CARGO CUARTO: IMPOSIBILIDAD DE COTIZAR AL SUBSISTEMA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL POR FALTA DE CLARIDAD EN AL BASE GRAVABLE. -VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

Este cargo se fundamenta en la inexistencia expresa, de la base gravable sobre la cual se deben realizar los aportes al sistema de seguridad social, como se le indico en reiteradas oportunidades a la UGPP, por la falta de determinación de la base gravable por parte del legislador para realizar los aportes al sistema de protección social de los rentistas de capital o trabajadores por cuenta propia sin contrato de prestación de servicios, no puede pretender la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales suplir el vacío normativo mediante interpretaciones inaplicables y juicios apresurados con la finalidad de recaudar aportes al sistema general de seguridad social, afectando notoriamente la estabilidad económica de los administrados.

Tanto así que la Corte Constitucional mediante sentencia de constitucionalidad número 891 del treinta y uno (31) de octubre de dos mil doce (2012), Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub indicó lo siguiente:

*"Por lo anterior, cuando el Legislador establece tributos del orden nacional debe señalar todos los componentes, de manera clara e inequívoca. No obstante, no opera la misma exigencia para los del orden territorial, frente a los cuales el Congreso deberá crearlos o autorizar su creación, pudiendo asumir además esa Corporación Legislativa una de tres alternativas para la determinación de los elementos constitutivos del tributo: i) que señale los elementos del tributo; ii) que fije algunos de los elementos del tributo y permita que asambleas y concejos señalen los restantes, y iii) que deje a las corporaciones públicas territoriales la fijación de los elementos del tributo que aquel ha creado." (Subrayado fuera de texto).*

Ante el vacío normativo, el Congreso de la República expidió la Ley 1753 de 2015<sup>17</sup> señalando en su artículo 135 la forma en que se deben realizar los aportes al sistema general de seguridad

<sup>17</sup> ARTÍCULO 135. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

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

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

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

social por parte de **TODOS LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES**, con la finalidad de dar claridad y otorgar competencias de fiscalización a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales. De ello, la citada entidad fiscalizadora tendría la facultad de iniciar procedimiento administrativo de determinación de obligaciones parafiscales a todos los trabajadores independientes desde el día en que se publicó la citada normativa, es decir, el día nueve (9) de junio de dos mil quince (2015) y sobre periodos que inicien en esta misma fecha hacía el futuro, pero no para realizar fiscalizaciones para fechas anteriores a la indicada como sucede en el presente asunto.

En este punto del cargo es pertinente indicarle al despacho que no desconocemos de ningún modo la obligación del aportante de realizar aportes al sistema de la Seguridad social Integral -SSSI-, de lo que se difiere completamente de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales es de la claridad en la Base Gravable por cuanto no fue sino hasta la entrada en vigencia de la ley 1735 de 2015, en donde se estableció de manera expresa la base gravable aplicable a los trabajadores independientes.

Ahora pues según se pudo observar en las resoluciones demandadas, dentro del marco legal de las mismas se evidencia que la Unidad de Gestión Pensional y contribuciones Parafiscales trae a colación la siguiente normatividad:

" **2.4 Base Gravable**

- Ley 100 de 1993, parágrafo 2º del artículo 204
- Ley 797 de 2003, artículo 5º y 6º que modificaron el artículo 18 y 19 de la ley 100 de 1993.
- Decreto 510 de 2003, artículo 1º y 3º compilado en el Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.2.1.5 t 2.2.3.1.7, respectivamente. "

En ese orden de ideas, nos permitiremos explicar por qué la normatividad aplicada por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, no es debidamente aplicada al proceso de fiscalización adelantado en contra del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, y como omiten dar aplicación a leyes, decretos y jurisprudencia que definen cual es el monto de cotización y la base gravable para los trabajadores independientes, esta situación conlleva a una falta de motivación de los actos administrativos demandados y por ende se debe declarar la nulidad de los mismos.

El parágrafo 2º del artículo 204, de la ley 100 de 1993, hace especial énfasis en el cálculo de la base de cotización de todos los trabajadores independientes, es necesario aclarar que no hace distinción alguna entre los mismos, ahora pues el mencionado artículo deja a disposición del Gobierno Nacional la reglamentación de un sistema de presunciones de ingresos con base en información socio cultural de los trabajadores así como la periodicidad de la cotización para estos trabajadores la cual varía dependiendo de la estabilidad y la prioridad de los ingresos, situación que efectivamente sucedió con decretos reglamentarios como el decreto 1703 de 2002, el cual en su artículo 23 establece lo siguiente:

*(...) Artículo 23. Cotizaciones en contratación no laboral. Para efectos de lo establecido en el artículo 271 de la Ley 100 de 1993, en los contratos en donde esté involucrada la ejecución de un servicio por una persona natural en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, tales como contratos de obra, de arrendamiento de servicios, de prestación de servicios, consultoría, asesoría y cuya duración sea superior a tres (3) meses, la parte contratante deberá verificar la afiliación y pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Lo anterior en concordancia con el artículo 5º de la Ley 797 de 2003.



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

*En el evento en que el ingreso base de cotización no corresponda con el valor mensualizado del contrato, siempre que estén pactados pagos mensuales, el contratante deberá requerir al contratista para que justifique la diferencia. Si esta diferencia no tiene justificación válida, deberá descontar del pago de un (1) mes, lo que falte para completar el equivalente a la cotización del doce por ciento (12%) sobre el cuarenta por ciento (40%) del valor bruto del contrato, dividido por el tiempo de duración del mismo, en períodos mensuales, para lo cual se entiende que el 60% restante corresponde a los costos imputables al desarrollo de la actividad contratada. En ningún caso, se cotizará sobre una base inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes. (...)*

Ahora pues, aunque el decreto es claro en reglamentar la base de cotización de los trabajadores independientes, no entendemos por qué la UGPP no da aplicación al mismo, cuando expresamente indica que debe ser aplicado a todo tipo de contratistas, situación que se enmarca perfectamente dentro de la actividad económica del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ.

Por su parte los artículos 5º y 6º de la ley 797 de 2003, que modificaron el artículo 18 y 19 de la ley 100 de 1993, no es aplicable para todos los subsistemas, puesto que expresamente indica que corresponde al subsistema de Pensiones, dar aplicación al mismo sería desconocer, que existe normatividad específica que define la base gravable para cada Subsistema.

Por su parte el decreto 510 de 2003, indica el mínimo de cotización de los trabajadores independientes, pero no indica cual es la base de cotización, además nuevamente hace relación única y exclusivamente al subsistema de pensiones, situación que como ya se indicó no es procedente por cuanto existe normatividad específica para cada subsistema.

En ese orden de ideas y con el fin de fundamentar en debida forma el presente cargo, es pertinente indicarle al despacho cual es a nuestro concepto, la normatividad vigente aplicable para establecer de forma correcta el IBC, toda vez que como ya se mencionó no existe claridad frente a los mismos, veamos:

#### PENSIONES. (LEY 797 DE 2003)

"Artículo 3º. El artículo 15 de la Ley 100 de 1993, quedará así: Artículo 15. Afiliados. Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

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. (subrayado y resaltado fuera de texto)

#### SALUD (DECRETO 1703 DE 2002)

"Artículo 23. Cotizaciones en contratación no laboral. Para efectos de lo establecido en el artículo 271 de la Ley 100 de 1993, en los contratos en donde esté involucrada la ejecución de un servicio por una persona natural en favor de una persona natural o jurídica de derecho público o privado, tales como contratos de obra, de arrendamiento de servicios, de prestación de servicios, consultoría, asesoría y cuya duración sea superior a tres (3) meses, la parte contratante deberá verificar la afiliación y pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud. (subrayado y resaltado fuera de texto)



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

*En el evento en que el ingreso base de cotización no corresponda con el valor mensualizado del contrato, siempre que estén pactados pagos mensuales, el contratante deberá requerir al contratista para que justifique la diferencia. Si esta diferencia no tiene justificación válida, deberá descontar del pago de un (1) mes, lo que falte para completar el equivalente a la cotización del doce por ciento (12%) sobre el cuarenta por ciento (40%) del valor bruto del contrato, dividido por el tiempo de duración del mismo, en períodos mensuales, para lo cual se entiende que el 60% restante corresponde a los costos imputables al desarrollo de la actividad contratada. En ningún caso, se cotizará sobre una base inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

#### RIESGOS LABORALES (DECRETO 723 DE 2013)

*- Por el cual se reglamenta la afiliación al Sistema General de Riesgos Laborales de las personas vinculadas a través de un contrato formal de prestación de servicios con entidades o instituciones públicas o privadas y de los trabajadores independientes que laboren en actividades de alto riesgo y se dictan otras disposiciones)*

*"Artículo 13. Pago de la cotización. Las Entidades o Instituciones públicas o privadas contratantes y los contratistas, según corresponda, deberán realizar el pago mensual de las cotizaciones al Sistema General de Riesgos Laborales de manera anticipada, dentro de los términos previstos por las normas vigentes.*

*Al contratista le corresponde pagar de manera anticipada, el valor de la cotización al Sistema General de Riesgos Laborales, cuando la afiliación sea por riesgo I, II o III, conforme la clasificación de actividades económicas establecidas en el Decreto 1607 de 2002 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.*

*El contratante debe pagar el valor de la cotización de manera anticipada, cuando la afiliación del contratista sea por riesgo IV o V.*

*Parágrafo 1º. El contratante deberá verificar el pago mensual de aportes por parte de los trabajadores independientes al Sistema General de Riesgos Laborales. (...)" (subrayado y resaltado fuera de texto)*

Tanto es así que hasta la misma UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES no tiene claridad en la base gravable de los aportes de los rentistas de capital al expedir las resoluciones demandadas, donde señaló que la base gravable para realizar aportes al sistema general de seguridad social de los independientes no contratistas no se hace sobre el cuarenta por ciento (40%) del ingreso y por otra parte, mediante concepto 201711200229761 del veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017) la misma entidad aclara que sí se debe realizar sobre el cuarenta por ciento (40%) del ingreso; lo cual implica que nunca ha tenido claridad de los pagos que realmente debían hacer los rentistas de capital y los independientes sin contrato de prestación de servicios.

En concordancia con lo anterior, la distinción realizada por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales entre los distintos trabajadores independientes no tiene sustento jurídico y/o técnico alguno, por el contrario, se encuentra en evidente contravía de pronunciamientos de la corte constitucional tales como el plasmado en sentencia C-518-09, en la cual se estableció:

*(...)una comprensión amplia de la expresión permite incluir dentro de tal concepto el de "rentistas" tal como en su momento lo señaló el Decreto 3063 de 1989, en su artículo 15, según el cual es trabajador independiente toda "persona natural que ejerce personal y directamente una profesión, oficio o actividad económica, con o sin trabajadores a su servicio, sin sujeción a contrato de trabajo", con lo cual se concluye que la expresión trabajadores independientes incluye a todas las personas económicamente activas.(...)*

En ese orden de ideas como su señoría podrá observar en libelo de la resolución que resolvió el recurso de reconsideración la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, de manera reiterativa

Vinnurétti Abogados SAS

Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá

Av. 6ª BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali, Valle del Cauca

Teléfonos (1) 745 61 81 - (2) 4866675 - Cel. 312 489 4870



Vinnurétti Abogados  
Asesoría Jurídica para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

hace relación a dicha sentencia, en la medida de la obligatoriedad de cotizar al sistema de Seguridad Social Integral, sin embargo, desconoce el contenido de la sentencia, haciendo una diferenciación de los trabajadores independientes y estableciendo montos de cotización y bases gravables diferentes, cuando la norma no lo permite y la jurisprudencia ha reiterado que no se debe hacer distinción alguna. Establecer esas presunciones conlleva a una clara vulneración del principio de igualdad procesal, establecido en la Carta Magna y ampliamente defendido por las altas cortes.

En conclusión, el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, no debe realizar aportes al sistema general de seguridad social, sobre el IBC que establece la UGPP, esto es sobre el cien por ciento (100%) de los ingresos efectivamente percibidos, por el contrario al NO existir claridad sobre la base gravable, se debe aplicar la normatividad más reciente para CADA SUBSISTEMA por específico, por otro lado se evidencia la falta de claridad objetiva de la misma entidad fiscalizadora para generar seguridad jurídica a los contribuyentes.

**CARGO QUINTO: NO SE TIENEN EN CUENTA LOS HECHOS ECONÓMICOS REALMENTE OCURRIDOS.**

La Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial no tiene en cuenta los hechos económicos realmente ocurridos puesto que procede de manera automática y sin sustento legal a determinar cuáles fueron los ingresos mensuales del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, sin tener en cuenta comprobantes de ingreso y egreso durante todos los meses de la anualidad 2015, situación que a todas luces no se encuentran establecidas en la normativa que regula el funcionamiento de la Unidad de Gestión Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal, los cuales relacionaremos a continuación, lo anterior sin perjuicio de que se analicen la totalidad de soportes adjuntos en medio magnético al presente memorial:

**COSTOS Y GASTOS NO TENIDOS EN CUENTA:** De los ingresos percibidos por el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ durante el año 2015, se generaron de igual manera costos y gastos los cuales tienen el vínculo con la actividad económica productora de renta, puesto que si no existe un costo y/o gasto no habrá un ingreso, por consiguiente, la entidad UGPP debe tener en cuenta lo anterior descrito, para que se generen las respectivas deducciones para cada uno de los subsistemas fiscalizados, y calcular la base de cotización sobre el 40% del ingreso netamente percibido.

Esta situación a todas luces vulnera el principio de legalidad, postulado importante de la Constitución Política de Colombia de 1991 ya que de manera arbitraria pretende desvirtuar la buena fe de la poderdante al momento de diligenciar la declaración de renta del año dos mil quince (2015) y además determinar que en dicha declaración no existieron deducciones sobre los ingresos realmente percibidos, facultad que únicamente le corresponde a la Dirección De Impuestos y Aduanas Nacionales. En ese orden debe tener en cuenta la totalidad de costos y gastos allegados durante el proceso.

En concordancia con lo anterior, es oportuno manifestar que no fueron tenidos en cuenta la totalidad de soporte allegados por el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, esta situación a todas luces vulnera el principio de legalidad, postulado importante de la Constitución Política de Colombia de 1991 ya que de manera arbitraria pretende desvirtuar la buena fe de la poderdante al momento de diligenciar la declaración de renta del año dos mil quince (2015) y además determinar que en dicha declaración no existieron deducciones sobre los ingresos realmente percibidos, facultad que únicamente le corresponde a la Dirección De Impuestos y Aduanas Nacionales.

Procedo a mencionar la Sentencia de Constitucionalidad número 28 del veintiséis (26) de enero de dos mil seis (2006) con Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto:



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

*"(...)*

*Así las cosas, encontramos que el artículo 1 constitucional señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual conlleva necesariamente la vigencia del principio de legalidad, como la necesaria adecuación de la actividad del Estado al derecho, a los preceptos jurídicos y de manera preferente a los que tienen una vinculación más directa con el principio democrático, como es el caso de la ley.*

*En el mismo sentido, se encuentra el artículo 6 de la Constitución Política que, al referirse a la responsabilidad de los servidores públicos aporta mayores datos sobre el principio de legalidad, pues señala expresamente que: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones". Dicha disposición establece la vinculación positiva de los servidores públicos a la Constitución y la ley, en tanto se determina que en el Estado colombiano rige un sistema de responsabilidad que impide a sus funcionarios actuar si no es con fundamento en dichos mandatos.*

*De ello, indefectiblemente se deduce que la Constitución y la ley son un parámetro inexcusable de la actividad estatal, dado que los funcionarios públicos deben desarrollar su actividad teniéndolas como base, pues de lo contrario la potestad sancionadora estatal tendría que manifestarse, entre otras formas, a través de la posibilidad de llevar a cabo un control de tipo disciplinario sobre sus servidores, dada la especial sujeción de éstos al Estado en virtud de la relación jurídica que surge como consecuencia del asumir el cumplimiento de una función pública.*

*Por su parte, el artículo 121 de la Carta reitera el contenido del principio de legalidad, al señalar que "ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley", y el artículo 123 estipula que existe un sistema de legalidad que vincula a todos los servidores públicos y a todas las autoridades no sólo a la Constitución y la ley, sino que la extiende al reglamento, ello para poner de presente que las autoridades administrativas de todo orden deben respetar la jerarquía normativa y acatar, además de la Constitución y la ley, los actos administrativos producidos por autoridades administrativas ubicadas en el nivel superior.*

*Ahora bien, si ello es así, si tanto los servidores públicos como los órganos y sujetos estatales están ligados al derecho y la Administración en su actuar siempre debe respetar y obedecer el ordenamiento jurídico, esto es, cumplir lo establecido en las distintas categorías jurídicas: la Constitución, las leyes, los actos administrativos y en general las restantes fuentes que integran el sistema normativo, es indispensable cuestionarse respecto a la necesidad de un sistema de control que permita garantizar el buen funcionamiento de la administración pública.*

*En dicho contexto, el poder de corrección del Estado sobre sus servidores se explica en la necesidad de mantener la dirección y control de las distintas tareas que deben cumplir, para conservar el orden y alcanzar los objetivos impuestos en el ejercicio de sus actividades."*

Por tal razón, solicito el archivo del presente procedimiento de fiscalización iniciado a mi poderdante teniendo en cuenta la extralimitación de funciones configurada.

**CARGO SEXTO: NO EXISTEN PRESUNCIONES LEGALES RELATIVAS A QUE LOS INGRESOS ANUALES SE CAUSAN EN TODOS LOS MESES DEL AÑO.**



Vinnurétti Abogados  
Asesorías Jurídicas para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

La Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales obra de manera extraña al determinar presunciones en las cuales establece que el rentista de capital recibió ingresos mensuales, por las diferencias que no puede evidenciar en los soportes contables los anterior sin conocer realmente la ocurrencia exacta de los ingresos efectivamente realizados, circunstancia que a todas luces desconoce uno de los requisitos esenciales para que exista una obligación de conformidad a la normativa civil, es decir, la **CLARIDAD DEL HECHO QUE CONFIGURA LA OBLIGACIÓN** para efectos de que sea exigible, es decir, que la aptitud de claridad para efectos de determinar los hechos que configuran la obligación de realizar los aportes al sistema general de seguridad social deben tener unos elementos inequívocamente señalados, tanto su objeto y sujetos.

Por lo tanto, el procedimiento realizado por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal se fundamenta en hechos hipotéticos que a la luz del derecho constitucional afectaría los derechos de debido proceso, defensa, contradicción y en materia legal, la normativa civil sobre la exigibilidad de las obligaciones.

De igual forma, se reitera la inexistencia de presunciones legales que le permitan a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal imputar los ingresos anuales a todos los meses del año.

Para lo cual procedo a mencionar la Sentencia de Constitucionalidad número 388 del cinco (5) de abril de dos mil (2000) con Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz:

*(...)*

*El juicio de razonabilidad de una norma que consagra una presunción legal se supera, simplemente, al verificar que, según las reglas de la experiencia, es altamente probable que, de ocurrir el hecho base o antecedente, se presente el hecho presumido. La probabilidad se define, principalmente, a partir de datos empíricos. No obstante, en algunas circunstancias, el legislador puede encontrar probable la conducta que, según el ordenamiento jurídico, debe seguir un sujeto razonable (o lo que en derecho civil aún hoy se denomina un buen padre de familia). En consecuencia, para consagrar una determinada presunción, la ley puede tener en cuenta expectativas sociales adecuadamente fundadas, siempre que tales expectativas puedan ser razonablemente satisfechas. No obstante, tratándose de una presunción legal, la persona afectada tendrá siempre la oportunidad de demostrar la inexistencia del hecho presumido.*

*(...)*

Así las cosas, se requiere la existencia de una presunción legal mediante ley, decreto o resolución que permita determinar que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal proceda a imputar que los ingresos anuales se hayan realizado cada mes, situación que no se encuentra en la legislación nacional y por ente el presente procedimiento de fiscalización se ha realizado de manera irregular.

Como su honorable despacho podrá observar la UGPP presume que algunos ingresos, fueron percibidos durante todos los meses del año, esto sin sustento técnico o jurídico alguno, simplemente lo hace con el fin de genera un aporte obligatorio en todos los meses de la vigencia del 2015, desconociendo la primacía de la realidad y omitiendo incluir los valores dentro del mes que efectivamente fueron percibidos, además carece de veracidad la afirmación esbozada por la UGPP, en la cual indica que no se acreditaron los ingresos, cuando en vía administrativa se allegaron soportes y comprobantes de los mismos,

Por tal razón, solicito la nulidad de la liquidación oficial recurrida por vulnerar fehacientemente el derecho fundamental de debido proceso y principio de legalidad.

**CARGO SÉPTIMO: LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DEBE TENER EN CUENTA LAS DEDUCCIONES DE LA DECLARACIÓN DE RENTA**

Vinnurétti Abogados SAS

Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá

Av. 6ª BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipchape - Cali, Valle del Cauca

Teléfonos (1) 745 61 81 - (2) 4866675 - Cel. 312 489 4870



La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales se extralimita en sus funciones al momento de obviar las deducciones contenidas en la declaración de renta del año dos mil quince (2015). Este argumento se fundamenta en la naturaleza jurídica de la declaración de renta que se encuentra contenida en el artículo 596

*"La declaración del impuesto sobre la renta y complementarios deberá presentarse en el formulario que para tal efecto señale la Dirección General de Impuestos Nacionales. Esta declaración deberá contener:*

- 1. El formulario que para el efecto señale la Dirección General de Impuestos Nacionales debidamente diligenciado.*
- 2. La información necesaria para la identificación y ubicación del contribuyente.*
- 3. La discriminación de los factores necesarios para determinar las bases gravables del impuesto sobre la renta y complementarios.*
- 4. La liquidación privada del impuesto sobre la renta y complementarios, incluidos el anticipo y las sanciones, cuando fuere del caso.*
- \* -Modificado- 5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar, o la identificación en el caso de las personas naturales, a través de los medios que establezca el Gobierno Nacional.*
- 6. La firma del revisor fiscal cuando se trate de contribuyentes obligados a llevar libros de contabilidad y que de conformidad con el Código de Comercio y demás normas vigentes sobre la materia, estén obligados a tener Revisor Fiscal.*

*Los demás contribuyentes y entidades obligadas a llevar libros de contabilidad, deberán presentar la declaración de renta y complementarios o de ingresos y patrimonio, según sea el caso, firmada por contador público, vinculado o no laboralmente a la empresa o entidad, cuando el patrimonio bruto en el último día del año o período gravable, o los ingresos brutos del respectivo año, sean superiores a 100.000 UVT.*

*Cuando se diere aplicación a lo dispuesto en el presente numeral, deberá informarse en la declaración de renta el nombre completo y número de matrícula del contador público o revisor fiscal que firma la declaración."*

En consecuencia, el contribuyente al presentar la declaración de renta cumple con todos y cada uno de los requisitos determinados en la normativa tributaria con una información que es verificada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, motivo por el cual, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales no podría declarar la falsedad del formulario presentado por el actual fiscalizado, aún más cuando carece de competencia para establecer el nexo de causalidad del artículo 107 de Estatuto Tributario, el cual será otorgado solo hasta el año 2015 por medio de la Ley 1753 de 2015., por lo tanto no se puede aplicar por irretroactividad de la ley.

Además, en lo relativo a los tributos la jurisprudencia constitucional ha señalado la buena fe de las declaraciones tributarias y por tal razón le corresponde a la Administración demostrar la mala fe invirtiendo la carga de la prueba a esta,

*"La carga de la prueba, en general, la tiene la administración. Pero si existió mala fe por parte del administrado al suministrar un dato erróneo, o una información que no correspondía a la solicitada, la carga de la prueba se trasladará a éste, quien deberá demostrar que no existió mala fe, y que, del error suministrado, no se generó para él*



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

*un beneficio no establecido en la ley, o daño a un tercero. Por tanto, la aplicación del principio de la buena fe, no es de carácter absoluto en esta materia.*<sup>18</sup>

Por tal razón, solicito que se tengan en cuenta las deducciones contenidas en la declaración de renta de EFRAIN GOMEZ CRUZ.

Lo anterior de conformidad al concepto 201711200229761 del veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017), que sin sustento jurídico y constitucional determinó que los independientes no contratistas de prestación de servicios deben realizar los aportes al sistema general de seguridad social sobre el cuarenta por ciento (40%) del ingreso mensual recibido.

En consecuencia, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales para efectos de realizar la presunta liquidación de los aportes al sistema general de Protección social, debe tener en cuenta el CUARENTA POR CIENTO (40%) de la renta líquida gravable del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ.

Por todos los cargos mencionados se debe archivar el presente procedimiento de fiscalización o en su defecto proceder a realizar la liquidación de conformidad a los valores señalado en el presente memorial.

**CARGO DÉCIMO: NO TIENE INGRESOS EFECTIVAMENTE PERCIBIDOS EN CALIDAD DE INDEPENDIENTE O EN SU DEFECTO NO SUPERAN UN SMLV - NO PROCEDE LA COTIZACIÓN DE APORTES POR CARECER DE HECHO GRAVABLE.**

Dentro de los aspectos generados sin sustento normativo o técnico alguno, se encuentra el deber de continuar cotizando al sistema de seguridad social aun cuando no se generan ningún tipo de ingresos, no obstante, al revisar los elementos propios de la cotización, en los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio agosto y diciembre de la anualidad 2015, mi representado no percibió ingresos en calidad de independiente, lo que conlleva a la sustracción de materia en la base del aporte debido a que no tenemos un hecho gravable que implique la cotización de aportes por medio de las planillas integradas de liquidación de aportes.

Respecto a la situación fáctica según la cual me representada no percibió o ingresos en los meses antes descrita no existe discusión alguna, si quiera por parte de la autoridad administrativa por cuanto en el SQL que acompaña los actos administrativos demandados acepta la depuración de ingresos y costos que generan perdidas en estos meses, sin embargo persiste en establecer la obligación de realizar aportes aun cuando genera ingresos veamos:

<sup>18</sup> Sentencia de constitucionalidad 160 del veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998), Magistrada Ponente Carmenza Isaza de Gómez, Corte Constitucional.



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

Ingresos								
Pago mensualizado	40% Contrato	Ingresos declaración renta	Ingreso base de cotización depurado	ingreso por rentista de capita	Otros Ingresos percibidos	IBC	Tarifa	Aporte Liquidado
			23.490.516			15.400.000	16%	2.464.000
			35.105.277			16.108.750	16%	2.577.400
			(13.223.500)			644.350	16%	103.100
			(14.603.800)			644.350	16%	103.100
			63.322.500			18.108.750	16%	2.577.400
			(57.898.330)			644.350	16%	103.100
			(5.777.180)			644.350	16%	103.100
			(38.905.425)			644.350	16%	103.100
			20.890.310			8.356.124	16%	1.337.000
			10.379.570			4.151.828	16%	664.300
			17.861.570			7.144.628	16%	1.143.200
			(3.603.992)			644.350	16%	103.100

Lo expuesto nos permite afirmar sin lugar a error alguno que no existe obligación legal de realizar aportes al sistema de seguridad social en calidad de independiente, adicional a lo anterior se advierte que la entidad no existe obligación de realizar aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los meses que sus ingresos efectivamente percibidos son inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente, situación que de manera arbitraria establece la dirección de Parafiscales de la Unidad sin fundamento normativo alguno, por el contrario el artículo 1.2.4.1.7 del Decreto Único Tributario 1625 de 2016, establece lo siguiente:

(...) **ARTÍCULO 1.2.4.1.7. CONTRIBUCIONES AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL.**

**PARÁGRAFO.** Para efectos fiscales esta obligación no será aplicable cuando la totalidad de los pagos mensuales sea inferior a un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv).

(...)

Por tal razón, solicitamos el archivo de la presenta acción persuasiva al incurrir en falsa motivación y por vulnerar fehacientemente el derecho fundamental de debido proceso en concordancia con el principio de legalidad y el principio de igualdad. De igual modo que se tomen las medidas pertinentes por parte del fiscalizador relativas a fijar un costo acorde a los incurridos por las personas que hayan desarrollado la misma actividad de rentista de capital, puesto que, como se observó no se evidenciaron los ingresos efectivamente percibidos por el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ.

**CARGO NOVENO: DESCONOCIMIENTO DEL FISCALIZADOR DEL ARTÍCULO 82 DEL ESTATUTO TRIBUTARIO.**

La Subdirección de Determinación de Obligaciones indicó en la Liquidación Oficial la inexistencia de deducciones del ingreso motivo por el cual tomó el ingreso bruto sin realizar deducción alguna sobre aquellos, olvidando así el costo estimado y presunto dispuesto en el artículo 82 del Estatuto Tributario así:

*"Cuando existan indicios de que el costo informado por el contribuyente no es real o cuando no se conozca el costo de los activos enajenados ni sea posible su determinación mediante pruebas directas, tales como las declaraciones de renta del contribuyente o*



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

*de terceros, la contabilidad o los comprobantes internos o externos, el funcionario que esté adelantando el proceso de fiscalización respectivo, puede fijar un costo acorde con los incurridos durante el año o período gravable por otras personas que hayan desarrollado la misma actividad del contribuyente, o hayan hecho operaciones similares de enajenación de activos, atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección General de Impuestos Nacionales, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Industria y Comercio, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables.*

*Su aplicación y discusión se hará dentro del mismo proceso.*

*Si lo dispuesto en este artículo no resultare posible, se estimará el costo en el setenta y cinco por ciento (75%) del valor de la respectiva enajenación, sin perjuicio de las sanciones que se impongan por inexactitud de la declaración de renta o por no llevar debidamente los libros de contabilidad."*

Por tal motivo, solicito se tengan en cuenta por parte del despacho, los costos en que incurrieron las personas que hayan desarrollado la misma actividad de rentista de capital, puesto que, como se observó en el procedimiento de determinación no se evidenciaron los costos en que incurrió el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, para realizar su actividad económica, como se puede evidencia en el medio magnético CD.

## 8. PRUEBAS

Como requisito para impetrar la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presento las siguientes pruebas:

1. Poder de representación en original y con su respectiva presentación personal en notaría suscrito por el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, en el cual confirió facultades al abogado ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN para la representación judicial en el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
2. Fotocopia de cedula del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ.
3. Copia cedula de ciudadanía y Tarjeta profesional del apoderado ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN.
4. Copia de la notificación por correo de la Liquidación Oficial No. RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), la cual se identifica con el radicado 201815006325651 del 03/07/2018.
5. Copia del acto administrativo denominado RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018).
6. Copia del Recurso de Reconsideración interpuesto contra Liquidación Oficial No RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), con radicado UGPP No. 201880012791122 del 05/09/2018.
7. Copia de la citación notificación personal de la Resolución No. RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019).
8. Copia de la Resolución No RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019), por medio de la cual Resuelve el Recurso de Reconsideración interpuesto contra Liquidación No RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018).
9. Documento en PDF descargado de la página oficial de ADRES, entidad Gubernamental donde se prueba la afiliación al Sistema de Salud por parte del aportante antes de los periodos fiscalizados por la UGPP.
10. CD en el cual se encuentra análisis realizado al SQL de resolución que resuelve recurso de reconsideración contra liquidación oficial y se detallan cada uno de los cargos aquí expuestos.

Vinnurétti Abogados SAS

Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá

Av. 6ª BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali, Valle del Cauca

Teléfonos (1) 745 61 81 - (2) 4866675 - Cel. 312 489 4870



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

## SOLICITUD DE PRUEBAS:

### DOCUMENTALES:

1. Que se solicite a la Dirección de Parafiscales de la UGPP, copia íntegra del expediente identificado con el No. 20171520058000656 completo en físico y digital con el objeto de demostrar todo lo referido en la presente demanda, incluyendo los correos electrónicos y las llamadas realizadas (o que certifiquen que no hicieron llamadas y correos electrónicos).

### PERICIALES:

1. Solicito en virtud del artículo 226 del Código General del Proceso se decrete perito a solicitud de parte realizado por un auxiliar designado de la justicia, quien debe tener la calidad de contador experto en recursos contabilidad o registro para independientes y pago de aportes por medio de la planilla integrada de liquidación de aportes, con el objeto de establecer los aspectos contables alegados en los cargos presentados en la demanda y que impliquen la variación del IBC determinado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales "UGPP", de forma específica se solicita como quiera que es necesaria, conduencia y pertinente ante el material aportado por la parte demandante en los documentos tales como facturas, documentos equivalentes, cuentas de cobro, fechas de los ingresos efectivamente percibidos, y egresos, se proceda a determinar lo siguiente:
  - A. Estado de mora.
  - B. Validez de los documentos facturas, documentos equivalentes, cuentas de cobro.
  - C. Forma de llevar la contabilidad o los ingresos efectivamente percibidos para establecer la base gravable.
  - D. Establecer la cantidad de documentos que prueban los egresos y si cumplen desde el punto de vista contable con los elementos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

De conformidad con lo anterior realizar una nueva liquidación donde se establezca la diferencia existente entre la liquidación realizada por la UGPP y lo que se obtenga de este peritaje explicando la ciencia de su dicho según la normatividad que regía al momento de efectuarse el pago de aportes y teniendo en cuenta los soportes documentales.

**SE ANEXAN TRASLADOS ORDENADOS Y DOS CDS, LOS CUALES CORRESPONDEN A LA DEMANDA Y A LAS PRUEBAS Y ANEXOS EN MEDIO ELECTRÓNICO FORMATO PDF.**



## Vinnurétti Abogados

Aseores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

### I. NOTIFICACIONES

En calidad de apoderado recibo notificaciones en la ciudad de Bogotá, en la Calle 38 No. 13-37, piso 11, edificio ARK 38, Oficina Vinnurétti Abogados, solicitamos realizar la notificación en debida forma.

De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, prohibimos la notificación por correo electrónico.

Atentamente,

ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN

C.C. 73.205.246

T.P. 155.713 del C. S. de la J.

Elaboró EAP

Vinnurétti Abogados SAS

Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá

Av. 6aBIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape \* Cali Valle del Cauca

Teléfonos (1) 745 61 81 \*(2) 4866675 \*Cel. 312 489 4870



RDA-2019-00016673  
Sesion Documental Digital V.1.0



Vinnurétti Abogados  
Asesoría Jurídica para la Defensa  
de Equidad Social y Laboral

Honorables

JUZGADOS ADMINISTRATIVOS DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.  
(REPARTO)

E. S. D.

Ref. PODER DE REPRESENTACIÓN JUDICIAL

PROCESO DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA LA UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES UGPP.

EFRAIN GOMEZ CRUZ, mayor de edad, domiciliado y residenciado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con cédula No. 4.090.721, actuando en nombre, por medio del presente escrito, confiero poder especial, amplio y suficiente al Doctor ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, identificado con cédula de ciudadanía No. 73.205.246 y Tarjeta Profesional 155.713 del C.S.J., como abogado principal, para que nos represente, inicie, tramite y lleve hasta su culminación el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contra los Actos Administrativos denominados Resolución No. RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio del dos mil dieciocho (2018), a través de la cual se profirió Liquidación Oficial y la Resolución No. RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto del dos mil diecinueve (2019), por medio de la cual resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución RDO-2018-02218 del 29/06/2018, actos emitidos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

Mi apoderado cuenta con todas las facultades inherentes para el ejercicio del presente poder, en especiales las de transigir, conciliar, sustituir, desistir, renunciar, reasumir y todas aquellas que atiendan al bien cumplimiento de su gestión.

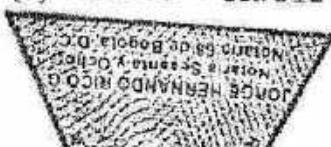
Atentamente,

EFRAIN GOMEZ CRUZ  
C.C. 4.090.721

Acepto,

ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN  
C.C. 73.205.246  
T.P. 155.713 del C.S.J.

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá D.C.  
Av. 6aBIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape \* Cali Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \*(2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



NOTARIA SESENTA Y OCHO DEL CÍRCULO NOTARIAL DE BOGOTÁ, D.C.  
DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO DE FIRMA, HUELLA Y CONTENIDO

Notaria



Círculo de Bogotá



Al día ocho notarial compareció

GOMEZ CRUZ EFRAIN

Identificado con C.C. 4090721

Declaro que la firma y huella digital puestas en este documento son suyas y el contenido del mismo es cierto.

En fe de lo cual se firma esta diligencia. (ART. 68 D.L. 360/77)

Siendo el día 09/01/2020 a las 09:16:43 a.m.

X *Efrain Gomez Cruz*

3.162ro 02ca2a2 FIRMA

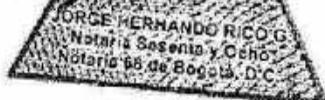


Verificar estos datos ingresando a [www.notariaenlinea.com](http://www.notariaenlinea.com)

XI SEPJRCJAJ41

JORGE HERNANDO RICO GRILLO - NOTARIO

*Jorge Hernando Rico Grillo*



*[Large handwritten signature]*

2A

55

REPUBLICA DE COLOMBIA  
 IDENTIFICACION PERSONAL  
 CEBOLA DE CIUDADANIA

NUMERO: 4.090.721  
 NOMBRES: GOMEZ CRUZ

PELLUCOS: EFRAIN

KOMBRES

FRIMA



FECHA DE NACIMIENTO: 06 FEB 1970

CHINAVITA (BOYACA)

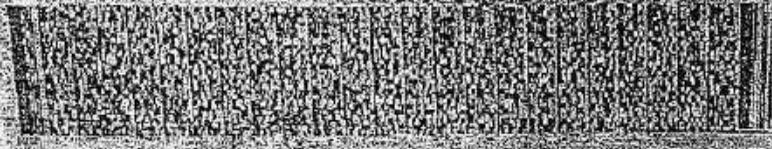
USAR DENOMINACION: 172 O+ III

ESTADURA: 165 CM PESO: 60 KG

FECHA DE EMISION: 23 JUL 1970 CHINAVITA

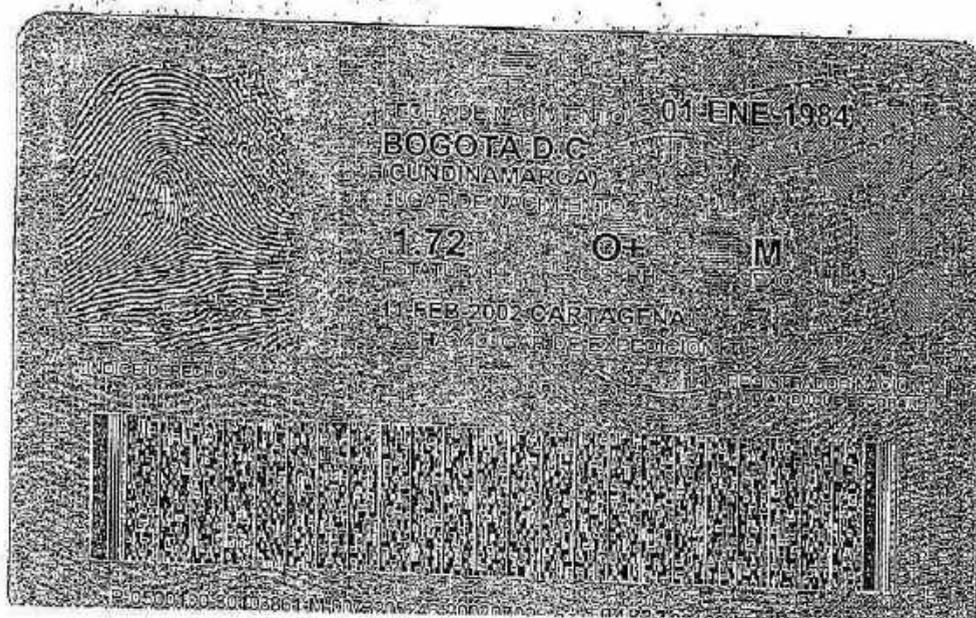
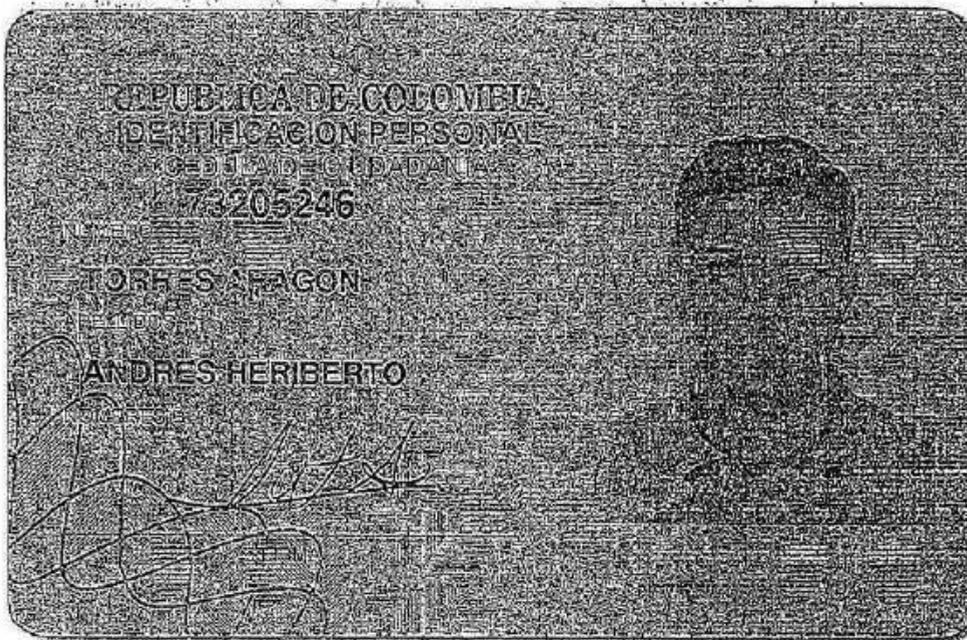
INDICE DOLOROSO

FECHA DE VENCIMIENTO

A 1500150-0020/14/16509403622-2010-3104 001-0500145-2 1194-01-005

70 gume la fiva a 4 sculo (Gustina of 27)  
 cu elos par...  
 P 8 1 2014



250005 REPUBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL  
CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA  
**TARJETA PROFESIONAL DE ABOGADO**

156743 Tarjeta No.	12/02/2007 Fecha Expedición	07/12/2006 Fecha Grado
ANDRES HERIBERTO TORRES BRAGON		
3205246 Código	BOIVAR Consejo Seccional	
DE CARTAGENA Universidad		

Presidente Consejo Superior de la Judicatura

164193

ESTA TARJETA ES DOCUMENTO PUBLICO  
Y SE EXPIDE DE CONFORMIDAD CON LA  
LEY 270 DE 1996, EL DECRETO 196 DE 1971  
Y EL ACUERDO 180 DE 1996.

SI ESTA TARJETA ES ENCONTRADA POR  
FAVOR ENVIARLA AL CONSEJO SUPERIOR  
DE LA JUDICATURA UNIDAD DE REGISTRO  
NACIONAL DE ABOGADOS.

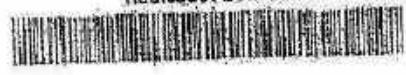
27

23

RECURSO  
CONSIDERACION  
DE A PARAFISCALES



Al contestar cite este número:  
Radicado: 201815007125651



Bogotá, D.C. 03 de julio de 2018.

Señor(a)

05/07/2018

Representante legal o Apoderado  
EFRAIN GOMEZ CRUZ  
IDENTIFICACION 4098721  
EXPEDIENTE 20171520056000858  
DIRECCIÓN NOTIFICACIÓN: Calle 40B 86-22 sur (Patio Bonifé)  
BOGOTÁ D.C., BOGOTÁ

Plazo Para Interponer el Recurso de  
Reconsideración

05/09/2018

Asunto: Notificación por correo

Respetado(a) Señor(a):

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional, adjunto al presente se remite copia de Liquidación oficial No. RDO-2018-02218 del 29/06/2018, acompañado del anexo detallado en medio magnético (\*).

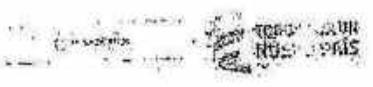
Cualquier inquietud relacionada con el proceso de notificación puede informarla a través de nuestros canales de atención al ciudadano; le recomendamos utilizar la sede electrónica, ubicada en el siguiente link: <https://sedelectronica.ugpp.gov.co>, ingresando a la opción "Trámites parafiscales", también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

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

Cordial saludo,

LUZ DARY MENDOZA RODRIGUEZ  
Director de Servicios Integrados de Atención (E)  
Unidad de Pensiones y Parafiscales -UGPP

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





RESOLUCIÓN No. RDO-2018-02218  
29/06/2018

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

DATOS DEL APORTANTE	
C. C. 4.090.721	Nombre: EFRAIN GÓMEZ CRUZ
Expediente: 20171520058000656	

El Subdirector de Determinación de Obligaciones de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, en uso de las facultades conferidas<sup>1</sup>, profiere la presente Liquidación oficial con base en los siguientes:

I. ANTECEDENTES			
Requerimiento para declarar y/o corregir	Número	RCD-2017-02869	
	Fecha de expedición	26/10/2017	
	Fecha de notificación	03/11/2017	
	Forma de notificación	Correo certificado	
	Guía o certificado de acuse de recibo de notificación	RN852711762CO	
Respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir	Número de radicado	201830059292442	
	Fecha de radicado	02/02/2018	
	Nombre de quien responde	EFRAIN GOMEZ CRUZ	
	Identificación de quien responde	4.090.721	
	Calidad en la que actúa	En nombre propio	
Valores propuestos en el requerimiento para declarar y/o corregir	Periodos	Enero a diciembre de 2015	
	Subsistemas	Salud y Pensión	
	Valores propuestos por aportes	Conducta	Valor
		Omisión	\$34.867.600
		Mora	\$0
		Inexactitud	\$23.112.100
		Subtotal	\$57.779.700
	Valores propuestos por sanciones	Inexactitud	\$8.089.235
		Omisión	\$59.239.488
		Subtotal	\$67.328.723
Total valores propuestos		\$125.108.423	

## II. MARCO NORMATIVO

### 2.1 Hecho generador

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

<sup>1</sup> Artículos 186 de la Ley 1151 de 2007, 1° literal b) del Decreto Ley 169 de 2008, 178 y 179 de la Ley 1637 de 2012, 21 numeral 10° del Decreto 576 de 2013, 50 de la Ley 1739 de 2014 y en lo no previsto en estas disposiciones, en las normas contempladas en el Libro V, Títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario.



- Decreto 806 de 1998, artículo 23<sup>2</sup>.
- Ley 797 de 2003, artículo 2° que modifica parcialmente el artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

## 2.2 Sujeto activo

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

## 2.3 Sujeto pasivo

- Decreto 1406 de 1999, literal c) del artículo 16; compilado en el Decreto 790 de 2016, artículo 2.2.1.1.1.3
- Ley 100 de 1993, numeral 1° del literal A) del artículo 157.
- Ley 797 de 2003, artículos 3° y 4° que modifican parcialmente los artículos 15 y 17 de la Ley 100 de 1993.

## 2.4 Base gravable

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

## 2.5 Tarifas

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

## 2.6 Procedimiento para la expedición de la liquidación oficial

- Ley 1151 de 2007, artículo 156.
- Decreto Ley 169 de 2006, artículo 1°, literal b).
- Ley 1607 de 2012, artículos 178, 179 y 180.
- Decreto 575 de 2013, artículo 21, numeral 10°.
- Decreto 3033 de 2013, artículos 1° y 6°, compilados por el Decreto 1068 de 2015, en los artículos 2.12.1.1 y 2.12.1.3, respectivamente.
- Ley 1739 de 2014, artículo 50, que modificó el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012.
- Ley 1819 de 2016, artículo 314, que modificó el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012
- Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI.

<sup>2</sup> Derogado por el artículo 39 de Decreto 2353 de 2015; Decreto actualmente compilado en el Decreto 780 de 2016, artículo 2.1.1.1. Afiliados al régimen contributivo.



19 de mayo de 2015

### III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### 3.1 Trabajadores independientes

La Ley clasifica como trabajadores independientes a aquellos que no se encuentren vinculados laboralmente a un empleador mediante contrato de trabajo o a través de una relación legal y reglamentaria; también se consideran trabajadores independientes aquellos que, teniendo un vínculo laboral o legal y reglamentario, además de su salario perciban ingresos como trabajadores independientes<sup>3</sup>.

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

Se presumen con capacidad de pago las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio, y quienes tengan certificado de ingresos y retenciones<sup>4</sup>.

#### 3.2 Sistema de Seguridad Social Integral

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

El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo<sup>6</sup>.

El Sistema de Seguridad Social Integral está conformado por los siguientes subsistemas<sup>7</sup>:

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

##### 3.2.1 Subsistema de salud

Deberán afiliarse al régimen contributivo en salud, en calidad de cotizantes<sup>8</sup>, las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados, quienes tengan capacidad de pago, entre ellos, los trabajadores independientes, los rentistas,

<sup>3</sup> Decreto 1406, literal o) del artículo 16; compilado en el Decreto 780 de 2015, artículo 2.2.1.1.4.3.

<sup>4</sup> Ley 1439 de 2011, artículo 33.

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 48.

<sup>6</sup> Ley 799 de 2002, artículo 1°.

<sup>7</sup> Ley 100 de 1993, artículo 8°.

<sup>8</sup> Decreto 806 de 1998, artículo 26; derogado por el artículo 89 del Decreto 2093 de 2015; Decreto actualmente compilado en el Decreto 780 de 2015, artículo 2.1.4.1. Afiliados al régimen contributivo.



los propietarios de las empresas, y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador.

La vinculación de los rentistas de capital, los trabajadores independientes y demás personas que tengan la obligación directa frente a la entidad administradora de salud de cumplir con el pago de los aportes<sup>9</sup>, se materializa a través del pago de una cotización, cuya tarifa corresponde al 12.5% del valor de los ingresos efectivamente percibidos<sup>10</sup>.

### 3.2.2 Subsistema de pensiones

La afiliación al Sistema General de Pensiones es obligatoria, entre otros, para los trabajadores independientes, las personas naturales que 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<sup>11</sup>.

La afiliación a este subsistema implica el pago de aportes, los cuales corresponden al 16% de los ingresos efectivamente percibidos, base que no podrá ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), ni superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Además, aquellos afiliados con ingresos mensuales iguales o superiores a 4 SMLMV tienen a su cargo un aporte adicional sobre el ingreso base de cotización, destinado a la Subcuenta de Solidaridad Pensional, y cuando el ingreso sea igual o superior a 16 SMLMV, tendrá un aporte adicional con destino a la Subcuenta de Subsistencia, de acuerdo con las tarifas señaladas en la Ley<sup>12</sup>.

La base de cotización para este subsistema debe ser igual a la base de cotización para el subsistema de salud, de conformidad con lo señalado en el artículo 3º del Decreto 510 de 2003<sup>13</sup>.

## IV. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

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

El aportante respondió el requerimiento para declarar y/o corregir en el término legal, y formuló sus objeciones y allegó pruebas.

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

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

<sup>9</sup> Decreto 1408 de 1996, artículo 1º.

<sup>10</sup> Ley 100 de 1993, artículo 204, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007.

<sup>11</sup> Ley 797 de 2003, artículo 3º.

<sup>12</sup> Decreto 510 de 2003, artículos 3º y 5º; complementados en el Decreto 1833 de 2016, artículos 2.2.3.1.7. y 2.2.3.1.9. respectivamente.

<sup>13</sup> Complementado en el Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.3.1.7.



#### 4.2.1 Determinación del Ingreso Base de Cotización - IBC.

El IBC sobre el cual los trabajadores independientes deben liquidar sus aportes a la seguridad social se determina sobre los ingresos efectivamente percibidos<sup>14</sup>, de los cuales podrá deducir los costos y/o gastos en que incurra para desarrollar su actividad<sup>15</sup>, siempre que tengan relación de causalidad con la actividad generadora de renta y que sean necesarias y proporcionadas para la ejecución de la misma<sup>16</sup>.

A partir de julio de 2015, se determinó un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor total del impuesto al Valor Agregado (IVA), del cual también podrá deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad<sup>17</sup>.

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

INGRESOS	REGLÓN	VALOR
Ingresos brutos operacionales	42	1.197.173.000,
Intereses brutos no operacionales	43	0
Intereses y rendimientos financieros	44	49.000
Total Ingresos brutos ( 42 + 43 + 44)	45	1.197.222.000

Adicionalmente, el aportante presentó los siguientes documentos en su respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir para controvertir el IBC propuesto por La Unidad: CUCHILLAS, INSUMOS, INCAFOM, POLYOL, TELA, 8DELVALLE, ALMORA, Cuchillas de Corte, 1 GANEGA, METROS DE CINTA ESPINA DE PESCADO BLANCO, FOLIHERICO P0P46E, DISOCIANATO DE TOLUENO, KLO TDI, AGUARELA, PATY 09-NEGRO, POLYOL PPG, Cuchillas de Corte, DISOCIANATO DK TOITIKNO, POLYOL POLIMERICO KOREA, SYNTHEFLEX 9735 BLOCK, INCAFOM 8000 X 53 GL, BEZAYA, POLYOL POLIMERICO PP3045, DISOCIATO DE TOLUE, entre otros.

Dicha información fue analizada según lo dispuesto en los artículos 107 y 771-2 del Estatuto Tributario para determinar si los costos y gastos informados cumplían con los requisitos para ser deducidos del IBC. El resultado de este análisis se detalla en el archivo Excel adjunto (hoja COSTOS).

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

<sup>15</sup> Parágrafo del artículo 1º del Decreto 510 de 2003; compilado por el Decreto 1833 de 2016; artículo 2.2.2.1.5

<sup>16</sup> Artículo 107 del Estatuto Tributario.

<sup>17</sup> Artículo 136 de la Ley 1763 de 2016.



Teniendo en cuenta lo anterior, el IBC sobre el cual se aplicó la tarifa de cotización para cada subsistema se determinó a partir del ingreso bruto mensualizado para los periodos enero a junio de 2015, y a partir del cuarenta por ciento (40%) del ingreso bruto mensualizado para los periodos julio a diciembre de 2015, tal como se detalla en el archivo Excel adjunto (hoja RESUMEN INGRESOS Y COSTOS).

Sin embargo, teniendo en cuenta que el IBC no puede ser inferior a uno ni superior a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes<sup>18</sup>, el IBC sobre el cual se propusieron los ajustes para los periodos de enero, febrero y mayo de 2015 corresponde a \$16.108.750.

#### 4.2.2 Ajustes propuestos por OMISIÓN<sup>19</sup> al Sistema de Seguridad Social Integral.

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

La omisión es el incumplimiento de la obligación de afiliar o afiliarse a alguno o algunos de los subsistemas del Sistema de Seguridad Social Integral, estando obligado a ello.

En el caso concreto, se evidenció que EL OBLIGADO, es trabajador independiente y no registra afiliación en calidad de cotizante al Subsistema de Pensiones, en el periodo fiscalizado. Asimismo, al verificar con la base de datos de liquidación de aportes PILA, administrada por el Ministerio de Salud y de la Protección social, no se encontró pago de aportes a dicho subsistema.

En el Requerimiento para Declarar y/o Corregir, esta Subdirección propuso a EL OBLIGADO el pago de \$34.667.600, por la conducta de omisión en el pago de aportes durante los periodos de enero a diciembre de 2015, en el Subsistema de Pensiones.

Por su parte, EL OBLIGADO, 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, donde formuló:

*"Adicional a esto a partir del requerimiento enviado por ustedes, estoy pagando de nuevo a la renta líquida gravable como se debe hacer y a la fecha he venido pagando como consta en las planilla de pago arjuntas."*

De acuerdo con lo anterior, corresponde a este Despacho determinar si efectivamente el OBLIGADO realizó los pagos correspondientes al Subsistema de Pensiones, cumpliendo con el deber de afiliarse, declarar y pagar.

Considera pertinente este Despacho manifestar que en el Subsistema de Pensiones, la Ley 100 de 1993 en su artículo 13 literal a), modificado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003

<sup>18</sup> Ley 100 de 1993, parágrafo 1 del artículo 18, modificado por el artículo 5 de la Ley 797 de 2003.

<sup>19</sup> El Decreto 3033 de 2013, compilado en el artículo 2.12.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1056 de 2015, definió la omisión como el incumplimiento de la obligación de afiliar o afiliarse a alguno o algunos de los subsistemas del Sistema de Seguridad Social Integral (Omisión en la afiliación) o de reportar la novedad de ingreso a una administradora (Omisión en la vinculación) y en consecuencia de ello, no realizar el pago de aportes.



estableció que "la afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes".

Así mismo en el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003, se establecieron dos tipos de afiliados, los obligatorios y los voluntarios. Para el caso de los afiliados obligatorios dijo:

**"ARTÍCULO 15. AFILIADOS.** <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente;> Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

1. En forma obligatoria: <Ver Jurisprudencia Vigencia> 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. (Negrita nuestra)

De acuerdo con el marco legal, los trabajadores independientes deben estar afiliados en forma obligatoria al Subsistema de Pensiones. Dicha afiliación deberá hacerse de acuerdo con los ingresos efectivamente percibidos, como establece el artículo 1 del Decreto 510 de 2003.

No obstante, respecto de la relación jurídica de afiliación y de vinculación el Decreto 3033 del 2013 en su artículo 1 definió:

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

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

Conforme lo anterior, entiéndase, que la relación jurídica de afiliación, se satisface con la afiliación a un determinado subsistema, la cual es única para cada sujeto, sin embargo; esta relación jurídica se encuentra supeditada a distintas circunstancias que la modifican, tales como ingresos, retiros, cambio de cotizante, de empleador, variación del IBC entre otras, dichas circunstancias son llamadas novedades.

En el caso que nos ocupa, la omisión en la vinculación consiste, en aquel incumplimiento del OBLIGADO, que si bien se encuentra afiliado, omitió informar a su administradora, su novedad de ingreso en calidad de trabajador independiente y como consecuencia no realizó los pagos a determinado subsistema.



Este incumplimiento, acarrea al Sistema de Seguridad Social, un detrimento económico, pues al no tener información real de los cambios del afiliado, deja de percibir recursos económicos producto de las cotizaciones, que a la póstre son utilizados conforme el principio de solidaridad.

En el caso concreto, este Despacho con base en el artículo 9º del Decreto 019 de 2012, realizó la consulta del OBLIGADO en la Registraduría Nacional del Estado Civil, encontrando que su fecha de nacimiento corresponde al 06/02/1970, circunstancia que determina que para el año 2015 contaba con 44 años de edad.

Igualmente realizada la consulta en las bases de datos RUA, Registro Único de Afiliados (RUA), y Asociación Colombiana de Administradoras de Fondo de Pensiones y de Cesantías - ASOFONDOS, se apreció que contaba con afiliación al Subsistema de Pensiones, en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad en la administradora **SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A.**, con fecha de afiliación del 04/11/2016.

Sobre el particular se encontró que el OBLIGADO cumplió con su deber de afiliarse, no obstante, al verificar el estado de la afiliación y pagos para el periodo de enero a diciembre de 2015, se evidenció que no radicó novedad de ingreso en calidad de trabajador independiente, ni tampoco realizó el pago de las cotizaciones sobre el ingreso verdaderamente percibido.

Respecto de las pruebas allegadas con la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, este Despacho procedió a verificar los pagos informados por el OBLIGADO y realizados a la administradora **PORVENIR**, con la base de datos PIA administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, concluyendo que no aparecen registrados, razón por la cual no pueden ser tenidos en cuenta por no poder comprobarse su existencia y validez.

En consecuencia, este Despacho determinó que no existe prueba de la novedad de ingreso como trabajador independiente, ni de los respectivos pagos al Subsistema de Pensiones, pues como se anotó dentro de la revisión de las bases de datos públicas hechas por la Unidad, no se logra validar la existencia de pago de aportes. Por lo tanto el argumento expuesto por el OBLIGADO es desestimado.

No obstante, se generó una disminución y desaparición de ajustes en el Subsistema de Pensiones, en razón a la aceptación de algunos costos allegados por el OBLIGADO que modificaron el IBC sobre el cual fueron calculados, como se explicará en el acápite de inexactitud.

En conclusión, de los valores propuestos en el requerimiento para declarar y/o corregir para esta conducta, desaparecen y disminuyen ajustes en cuantía de \$22.136.600 y persisten ajustes por valor de \$12.531.000.

Se le reitera al aportante que debe reportar la novedad de ingreso al Subsistema de Pensiones de lo contrario, esta Subdirección lo afiliará transitoriamente<sup>20</sup> una vez ejecutoriada la presente liquidación oficial.

<sup>20</sup> Artículo 1º del Decreto 160 de 2000, numeral 15.



**4.2.3 Ajustes propuestos por INEXACTITUD<sup>21</sup> en el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.**

Pagó los aportes al régimen contributivo del Sistema General de Salud en calidad de cotizante, por un valor inferior al que legalmente le correspondía, en los periodos de enero a diciembre de 2015.

En el Requerimiento para Declarar y/o Corregir, esta Subdirección propuso al OBLIGADO, el pago de \$23.112.100 por la conducta de inexactitud en el pago de aportes durante los periodos de enero a diciembre de 2015.

Por su parte, EL OBLIGADO, respondió el requerimiento para declarar y/o corregir dentro del término legal, donde informó no estar de acuerdo con los ajustes determinados y expuso varias objeciones, orientadas a la forma en que esta Subdirección liquidó el IBC con el cual se calcularon los ajustes por inexactitud. Al respecto señaló:

- "1. Mi actividad económica 3120 corresponde a la fabricación de colchones y colchonetes como consta en la declaración de renta, presentada con firma ante la DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS-DIAN el 2016-09-28
- 2. En la declaración de renta año gravable 2015 formulario 110, está reflejado el costo de ventas por valor de \$ 1.110.474.000, soportado con facturas de compras según fotocopias adjuntas.
- 3. Al igual un valor por \$ 36.684.000 como gastos, soportado con sus respectivos documentos fotocopias adjuntas
- 5. Entiendo que el desconocimiento de la ley no me exige de la responsabilidad, pero solicito se estudie la documentación adjunta con el fin de ser exonerado de este requerimiento."

Conforme lo anterior, corresponde a este Despacho determinar mediante los medios probatorios allegados con la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir y los demás obrantes en la actuación, si cumplen con los requisitos legales para ser aceptados como ingresos y costos y ser aplicados al IBC con el cual se liquidaron los ajustes al Subsistema de Salud y Pensiones.

Sobre los ingresos este Despacho, alude a la presunción legal consagrada en el artículo 33 de la Ley 1438 de 2014, que establece:

**"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, (...)"**

<sup>21</sup> Hay inexactitud cuando se presenta una diferencia entre el valor declarado y pagado en la autoliquidación de aportes y los aportes que efectivamente EL OBLIGADO estaba obligado a declarar y pagar.





De acuerdo con lo anterior, la norma es clara en señalar que todas las personas declarantes del impuesto de renta y complementarios, son sujetos del deber de afiliarse, declarar y pagar aportes a los Subsistemas de Salud y Pensiones, no obstante dicha presunción legal, admite prueba en contrario, razón por la cual los sujetos obligados podrán a través de los distintos medios probatorios desvirtuarla, siempre y cuando los ingresos reportados guarden concordancia con la declaración de renta presentada.

Así mismo, este Despacho, supone acertado, referir el marco legal, que determina las características que deben tener los costos y gastos, para ser tenidos en cuenta y ser aceptados como deducciones dentro del cálculo del Ingreso Base de Cotización, para lo cual, el artículo 6 de la Ley 797 de 2003, estableció:

**"ARTÍCULO 6o.** El artículo 10 de la Ley 100 de 1993 quedará así:

*Artículo 10. 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 afilian, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos. (...)"*

Igualmente, el parágrafo del artículo 1 del Decreto 510 de 2003, señaló "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 reciba y que debe erogar para desarrollar su actividad lucrativa en las mismas condiciones previstas por el artículo 107 del Estatuto Tributario."

En el mismo sentido el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, señaló: "Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario."

Conforme las normas enunciadas, los obligados con el Sistema de la Protección Social, deberán realizar sus cotizaciones sobre los ingresos efectivamente percibidos, es decir sobre los valores resultantes de descontar los costos y gastos en que incurrió en el desarrollo de su actividad económica. Sin embargo; los costos y gastos deberán probarse dentro de la respectiva actuación, cumpliendo con el marco legal establecido, especialmente lo consagrado en los artículos 107 y 771-1 del Estatuto Tributario.

El artículo 107 del Estatuto Tributario, señaló:

**"ARTÍCULO 107. LAS EXPENSAS NECESARIAS SON DEDUCIBLES.** <Fuente original compilada: D. 2053/74 Art. 45> 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. (...)*

De acuerdo con el artículo 107 *ibidem*, los costos y gastos que se pretenden demostrar dentro del desarrollo de una actividad generadora de renta, deben tener en *primer lugar*, un nexo de causalidad con la actividad en la que se pretenden hacer valer como deducciones, es decir deben estar estrechamente relacionados los costos reportados, con el desarrollo de la actividad económica desplegada. En *segundo lugar*, deben ser necesarios, es decir que sean requeridos para el desarrollo de la actividad comercial. Y en *tercer lugar*, deben ser proporcionales, es decir, que no excedan los topes razonables en relación con la actividad desarrollada.

De igual forma, los documentos o pruebas que se presentan hacer valer como costos o deducciones, deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 771-2 del Estatuto Tributario y las condiciones previstas en los literales b), d), e) y g) del artículo 617 del Estatuto Tributario, y demás disposiciones concordantes al respecto.

En el caso concreto, procedió esta Subdirección a valorar las pruebas aportadas por el OBLIGADO y a cotejarlas con el marco legal a fin de determinar si se ajustan a derecho y por ende, aplicarlas en el cálculo del Ingreso Base de Cotización.

Dentro de las pruebas analizadas por este Despacho se encontraron: CUCHILLAS, INSUMOS, INCAFOM, POLYOL, TELA, 8DELVALLE, ALMORA, Cuchillas de Corte, 1 CANECA, METROS DE CINTA ESPINA DE PESCADO BLANCO, FOLIHERICO P0P45E, DISOCIANATO DE TOLUENO, KLO TDI, AQUARELA, PATY 09-NEGRO, POLYOL PPG, Cuchillas de Corte, DISOCIANATO DK TOITIKNO, POLYOL POLIMERICO KOREA, SYNTHEFLEX 9735 BLOCK, INCAFOM 8000 X 53 GL, BEZAYA, POLYOL POLIMERICO RP3045, DISOCIATO DE TOLUE, entre otros.

En gracia de lo anterior, de los ingresos y costos reportados por el OBLIGADO, se procedió a realizar su análisis concluyendo que algunos costos, cumplieran con los requisitos señalados en el artículo 107 del Estatuto Tributario, es decir, se encontró que guardaban un *nexo de causalidad* con la actividad económica generadora de ingreso, eran *necesarios* para el desarrollo de la actividad económica y se encontró que su valor era *proporcional* y razonable. Los costos aceptados pueden ser consultados en detalle en el archivo Excel adjunto al presente acto.

Así las cosas, algunos de los ingresos y costos reportados, fueron aceptados dentro del cálculo del IBC generando como consecuencia una disminución del mismo para los siguientes periodos:



PERIODO	IBC MENSUALIZADO REQUERIMIENTO PARA DECLARAR Y/O CORREGIR	IBC MENSUALIZADO LIQUIDACIÓN OFICIAL
2015-1	15.400.000	15.400.000
2015-2	16.108.750	16.108.750
2015-3	16.108.750	644.350
2015-4	16.108.750	644.350
2015-5	16.108.750	16.108.750
2015-6	16.108.750	644.350
2015-7	16.108.750	644.350
2015-8	16.108.750	644.350
2015-9	16.108.750	8.366.124
2015-10	16.108.750	4.151.828
2015-11	16.108.750	7.144.828
2015-12	16.108.750	644.350
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>192.596.250</b>	<b>71.136.180</b>

No obstante, algunos costos, no fueron tenidos en cuenta por este Despacho, por no contener los requisitos señalados en los artículos 107 del Estatuto Tributario y por las siguientes razones:

- i) Documento no válido para soportar costos y/o gastos
- ii) Documento no legible

Conforme lo anterior, los costos rechazados por esta Subdirección, son discriminados individualmente en el archivo Excel adjunto al presente acto administrativo, donde se explica en cada caso la razón por la que no fue tenido en cuenta y el folio a que corresponde el soporte valorado.

En consecuencia, la modificación del IBC genera como consecuencia la desaparición y disminución del valor de algunos ajustes como se puede apreciar en el archivo Excel adjunto al presente acto.

En conclusión, de los valores propuestos en el requerimiento para declarar y/o corregir para esta conducta, desaparecen ajustes en cuantía de \$15.182.920 y persisten ajustes por valor de \$7.929.180.

#### 4.3 De las sanciones impuestas

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



página 13 de 15

inexactitud, las sanciones se determinarán según el cálculo que resulte más favorable para el aportante<sup>22</sup>.

#### 4.3.1 Sanción por omisión

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

Por lo anterior, La Unidad debe imponer sanción por esta conducta, atendiendo los parámetros de determinación de la misma y el momento en el cual se liquida<sup>23</sup>, así:

Sanción por omisión Artículo 179 Ley 1607 de 2012			Sanción por no declarar por la conducta de omisión Artículo 314 Ley 1819 de 2016			
Valor omisión	% sanción (por cada mes o fracción de retardo)	Sanción calculada	Valor omisión	% sanción (por cada mes o fracción de retardo)	Sanción calculada	Límite (200% valor omisión)
\$12.531.000	12,00%	\$60.419.484	\$12.531.000	10,00%	\$50.349.570	\$25.062.000

<sup>23</sup> El detalle del cálculo de las sanciones se encuentra en el archivo Excel adjunto (hoja Sanción omisión)

Teniendo en cuenta que la sanción más favorable para el aportante es la calculada según el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, en la presente liquidación oficial se impondrá sanción por no declarar por la conducta de omisión, por valor de \$25.062.000.

#### 4.3.2 Sanción por inexactitud

En el requerimiento para declarar y/o corregir se propuso una sanción por inexactitud al encontrar que el aportante pagó los aportes por valores inferiores a los que estaba obligado.

Por lo anterior, La Unidad debe imponer sanción por esta conducta, atendiendo los parámetros de determinación de la misma y el momento en el cual se liquida<sup>24</sup>, así:

Sanción por inexactitud Artículo 179 Ley 1607 de 2012			Sanción por inexactitud Artículo 314 Ley 1819 de 2016		
Valor inexactitud determinada	% sanción	Sanción calculada	Valor inexactitud determinada	% sanción	Sanción calculada
\$7.929.180	60%	\$4.757.510	\$7.929.180	60%	\$4.757.508

Teniendo en cuenta que la sanción más favorable para el aportante es la calculada según el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, en la presente liquidación oficial se impondrá sanción inexactitud por valor de \$4.757.508.

<sup>22</sup> Parágrafo transitorio del numeral 1° del artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el numeral 1° del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.

<sup>23</sup> Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, numeral 1.

<sup>24</sup> Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, numeral 1.



Por lo anterior,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Proferir Liquidación Oficial a EFRAIN GOMEZ CRUZ con C.C. 4.090.721, por omisión en la vinculación e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral - SSSI- en los periodos de enero a diciembre de 2015, por la suma de VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS M/CTE (\$20.460.180), como se resume a continuación:

**RESUMEN LIQUIDACIÓN OFICIAL RDO-2018-02218**

Grupo	Subsistema	2015	Total general
INEXACTO	1.SALUD	7.929.180	7.929.180
Total INEXACTO		7.929.180	7.929.180
OMISOS	2.PENSION	11.381.900	11.381.900
	3.FSP	1.149.100	1.149.100
Total OMISOS		12.531.000	12.531.000
Total general		20.460.180	20.460.180

Lo anterior, sin perjuicio de los intereses de mora que se generen desde la fecha de vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación de aportes hasta la fecha en que se pague la obligación.<sup>25</sup>

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

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Imponer sanción por no declarar por la conducta de omisión, a EFRAIN GOMEZ CRUZ con C.C. 4.090.721, por la suma de VEINTICINCO MILLONES SESENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$25.062.000). El cálculo de la sanción se detalla en el archivo de Excel contenido en el CD anexo a la presente liquidación oficial y que hace parte integral de la misma (hoja sanción omisión).

**ARTÍCULO TERCERO:** Imponer sanción por inexactitud a EFRAIN GOMEZ CRUZ con C.C. 4.090.721, por la suma de CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/CTE (\$4.757.508). El cálculo de la sanción se detalla en el archivo de Excel contenido en el CD anexo a la presente liquidación oficial y que hace parte integral de la misma (hoja sanción inexactitud).

**ARTÍCULO CUARTO:** Notificar el contenido de la presente liquidación oficial al OBLIGADO, según el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional.

<sup>25</sup> El período de interés moratorio se rige por la tasa vigente para efectos tributarios, según lo dispuso en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.



**ARTÍCULO QUINTO:** Contra la presente liquidación oficial procede el recurso de reconsideración<sup>25</sup> dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, el cual deberá dirigirse a la Dirección de Parafiscales de La Unidad y presentarlo personalmente<sup>27</sup> en alguno de los puntos de atención presencial que podrá consultar en nuestra página web [www.ugpp.gov.co](http://www.ugpp.gov.co).

No será necesario presentar personalmente el recurso cuando la firma de quien lo suscribe esté autenticada<sup>28</sup>; en tal caso, podrá radicarlo a través de nuestra sede electrónica: <https://sedeelectronica.ugpp.gov.co>, opción "Trámites parafiscales".

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

*Sergio*

**SERGIO HERNÁN RUIZ GALINDO**  
Subdirector de Determinación de Obligaciones  
Dirección de Parafiscales

Anexo: Un (1) CD

<sup>25</sup> Artículo 722 del Estatuto Tributario  
<sup>27</sup> Numeral 1° del artículo 539 del Estatuto Tributario.  
<sup>28</sup> Artículo 724 del Estatuto Tributario

85



RDA 2018-00022-17  
Gestión Documental Digital V.1.0



Copia

Bogotá DC, 06 de septiembre de 2018



Radicado No. 2018001291122  
Fecha Rec. BOGOTÁ 06/09/18  
Radicado por J. ESTEBAN SANCHEZ  
Folio 20, Anexos 1

Doctor  
JORGE MARIO CAMPILLO y/o quien haga sus veces  
Dirección de parafiscales  
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP  
Dirección Calle 19 No. 68 A - 18  
Teléfono 4976090  
Ciudad



Centro de Atención al Ciudadano - Calle 19 No. 68A - Bogotá  
Código Fijo en Bogotá: 492 83 90  
Línea Gratuita Nacional: 800 422 428

Expediente: 20151520058011175 (Antes 5434)  
Ref. Memorial de entrega física del Recurso de Reconsideración  
Contra la Liquidación No. RDO 2018-02218 del 29/06/2018.

Respectado Doctor, reciba un cordial saludo de Vinuretti Abogados.

ANDRES HERIBERTO TORRES ARAGON, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía 73.205.246 y tarjeta profesional 155.713 del C.S. de la J., actuando en calidad de apoderado del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ mayor de edad, domiciliado y residenciado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con la cédula de ciudadanía 4.090.721, conforme al poder adjunto, por medio del presente escrito me permito notificar que el día de 04 de septiembre de 2015, el suscrito abogado a través de la página web de la UGPP, interpuso Recurso de Reconsideración contra la Liquidación Oficial No. RDO 2018-02218 del 29/06/2018, de conformidad con los siguientes:

### HECHOS

PRIMERO: Atendiendo los términos establecidos en el Art. 50 de la Ley 1739 de 2014, el suscrito abogado interpuso recurso de reconsideración con su correspondiente nota de presentación personal y documentos probatorios, el día 04 de septiembre por medio de la página web de la UGPP.

SEGUNDO: Debido al tamaño de los archivos, el recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial se radicó en 2 parcelas.

Calle 38 # 13 - 37 Piso 11  
Edificio ARK 38 Bogotá D.C.  
Tel: 7456181 Cel.: 312 489 48-70  
www.vinuretti.com.co



(Imagen del primer parcial enviado. Hora: 05:52 pm del 04/09/2018)

la unidad  
E INNOVACIONES

Para dar mayor seguridad en la forma de relaciones de sus solicitudes y recepción de documentos, les invitamos a diligenciar con plena veracidad.

<b>TIPO PERSONAL</b>	Persona
<b>TIPO DOCUMENTO</b>	Formulario
<b>NO. DOCUMENTO</b>	00000000000000000000
<b>BOLETA Y NÚMERO SOCIAL</b>	00000000000000000000
<b>ACTIVIDAD</b>	00000000000000000000
<b>CONTRATO DE TRABAJO</b>	CONTRATO DE TRABAJO
<b>CONTRATO DE SERVICIO</b>	CONTRATO DE SERVICIO
<b>CONTRATO DE ALQUILER</b>	CONTRATO DE ALQUILER
<b>OTRO</b>	OTRO
<b>TIPO DE CONTRATO</b>	Indefinido
<b>TIPO DE DOCUMENTO DE INSCRIPCIÓN</b>	Registro de Inscritivos
<b>SELECCIONAR O MARCAR LA CATEGORIA</b>	Organización

Continuar >>> Cancelar <<<

---

la unidad  
E INNOVACIONES

Para dar mayor seguridad en la forma de relaciones de sus solicitudes y recepción de documentos, les invitamos a diligenciar con plena veracidad.

<b>DIRECCIÓN DE CONTACTO</b>	00000000000000000000
<b>CATEGORIA</b>	00000000000000000000
<b>TIPO DE PERSONA</b>	Persona
<b>ASUNTO</b>	REGISTRO DE INSCRIPCIÓN DE CONTRATO DE TRABAJO
<b>COMENTARIO</b>	REGISTRO DE INSCRIPCIÓN DE CONTRATO DE TRABAJO

Continuar >>> Cancelar <<<

Calle 38 # 13 - 37 Piso 11  
Edificio ARK 38 Bogotá D.C.  
Tel: 7456181 Cel: 312 489 48 70  
www.vimuretti.com.co





(Imagen del segundo parcial enviado. Hora: 05:58 pm del 04/09/2018)

Calle 38 # 13 - 37 Piso 11  
 Edificio ARK 38 Bogotá D.C.  
 Tel: 7456181 Cel.: 312 489 48 70  
 www.vinnuretti.com.co



la unidad  
DE MEDIACIÓN

Para la inscripción procedente con el fin de registrar el fin de mediación y el estado de cumplimiento, se requiere a continuación de los datos:

TIPO PERSONA:	ACAP
TIPO DE PERSONA:	OTRA CLASIFICADA
RECONOCIMIENTO:	SI
ADRESAS O SITIOS DONDE:	OTRO
ACTIVIDAD:	OTRO
OTROS DATOS:	ACTIVIDADES DE MEDIACIÓN

Botones: Guardar, Cancelar

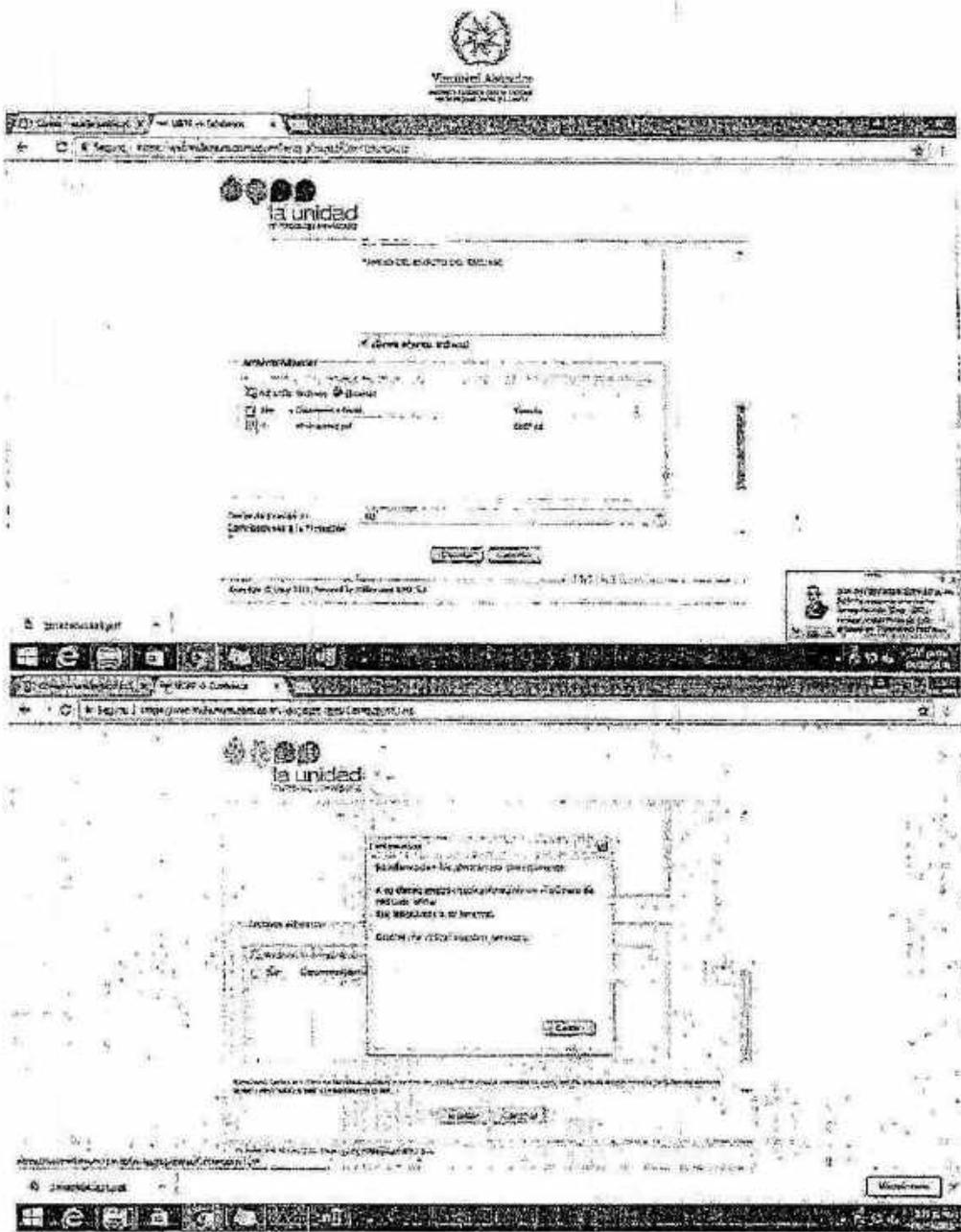
la unidad  
DE MEDIACIÓN

Para la inscripción procedente con el fin de registrar el fin de mediación y el estado de cumplimiento, se requiere a continuación de los datos:

TIPO PERSONA:	ACAP
TIPO DE PERSONA:	OTRA CLASIFICADA
RECONOCIMIENTO:	SI
ADRESAS O SITIOS DONDE:	OTRO
ACTIVIDAD:	OTRO
OTROS DATOS:	ACTIVIDADES DE MEDIACIÓN

Botones: Guardar, Cancelar

Calle 38 # 13 - 37 Piso 11  
 Edificio ARK 38 Bogotá D.C.  
 Tel: 7456181 Cel.: 312 489 48 70  
 www.vinjuretti.com.co



TERCERO: Como respuesta a las mencionadas radicaciones, la UGPP envió dos correos electrónicos informando los números de radicado:

Calle 38 # 13 - 37 Piso 11  
 Edificio ARK 38 Bogotá D.C.  
 Tel: 7456181 Cel: 312 489 48 70  
 www.vinuretti.com.co





## PETICIONES

PRIMERO: Solicito se proceda a un análisis detallado del recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial No. RDO 2018-02218 del 29/06/2018 y del material probatorio aportado.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### *Constitución Política de Colombia,*

*ARTICULO 23. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

*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.*

*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.*

*ARTICULO 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.*

#### *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*

*Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

Calle 38 # 13 - 37 Piso 11  
 Edificio ARK 38 Bogotá D.C.  
 Tel: 7456181 Cel.: 312 489 4870  
[www.vinnuretti.com.co](http://www.vinnuretti.com.co)



Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no *reformatio in pejus* y *non bis in idem*.
2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.
3. En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.
4. En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.
5. En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas.
6. En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.
7. En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.
8. En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.
9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.
10. En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.
11. En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

Calle 38 # 13 - 37 Piso 11  
Edificio ARK 38 Bogotá D.C.  
Tel: 7456181 Cel: 312 489 48 70  
www.vinnureti.com.co



12. En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

13. En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

#### PRUEBAS

Al presente memorial aportamos como elementos probatorios los siguientes:

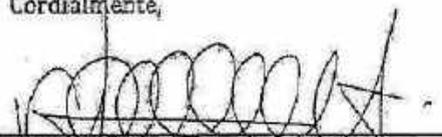
1. Recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial No. RDO 2018-02218 del 29/06/2018.
2. CD en el cual se encuentra análisis en Excel, el cual refleja hallazgos, así como la documentación de los elementos probatorios aportados.

#### NOTIFICACIONES

El suscrito apoderado podrá ser notificado en la ciudad de Bogotá D.C. en la Calle 38 No. 13-37 Edificio ARK-38 Piso 11 - Oficina Vinnurreti Abogados.

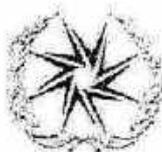
De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, prohibimos la notificación de correo electrónico.

Cordialmente,

  
 ANDRES HERIBERTO TORRES ARAGON  
 C.C. 73.205.246 de Cartagena  
 T.P. 155.217 del C.S. de la J.

Proyecto [Vinnurreti] [E.A.]  
 Revisó [Vinnurreti] [E.A.]

Calle 38 # 13 - 37 Piso 11  
 Edificio ARK 38 Bogotá D.C.  
 Tel: 7456181 Cel.: 312 489 48 70  
 www.vinnurreti.com.co



Vinnurétti Abogados  
Asociación Jurídica para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

Bogotá D.C., 03 de Septiembre de 2018

Señor:  
JORGE MARIO CAMPILLO OROZCO  
Dirección de Parafiscales  
Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales "UGPP"  
Dirección Calle 19 No. 68 A - 18  
Teléfono 4926098  
Ciudad

Ref: Recurso de Reconsideración contra Liquidación Oficial RDO 2018 - 02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018).  
Expediente: 20171520058000656  
Sujeto Fiscalizado: EFRAIN GOMEZ CRUZ

Respetado señor Jorge Mario Campillo Orozco,

ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, mayor de edad, con domicilio y residenciado en Bogotá D.C., abogado en ejercicio, identificado con cédula de ciudadanía número 73'205.246, con tarjeta profesional número 155.713, actuando en calidad de apoderado especial de conformidad al poder adjuntado en el procedimiento de fiscalización, otorgado por el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, mayor de edad, domiciliado y residenciado en la ciudad de Bogotá D.C., identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721, por medio del presente escrito interpongo recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial RDO 2018 - 02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), de la siguiente forma:

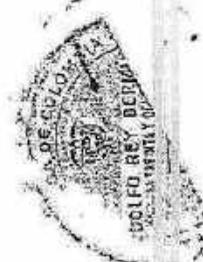
#### I. RECONOCIMIENTO DE PERSONERÍA JURÍDICA

De conformidad al poder especial, amplio y suficiente que se adjunta en el presente memorial solicito el reconocimiento de la personería jurídica a ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN como apoderado del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ para Interponer Recurso de Reconsideración contra la Liquidación Oficial RDO 2018 - 02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), acto administrativo expedido con ocasión del procedimiento de fiscalización 20161520058000318.

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6aEIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745.61.81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312.489.4870



Vinnurétti Abogados  
Asesoría Jurídica para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral



## II. REQUISITOS PROCEDIMENTALES DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

De conformidad al artículo 722 y 724 de Estatuto Tributario Nacional el presente recurso de reconsideración contra la Liquidación Oficial RDO 2018 - 02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018) cumple con los siguientes requisitos procedimentales:

1. Los motivos concretos de inconformidad se encuentran argumentados en los fundamentos de derecho.
2. Se encuentra dentro de la oportunidad legal es decir dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial la cual se realizó el día cinco (05) de junio del dos mil dieciocho (2018).
3. Se interpone por el suscrito apoderado ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, identificado con cédula de ciudadanía número 73.205.246 y tarjeta profesional de abogado número 155.713, acorde al poder de representación conferido por el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ.
4. De conformidad con el artículo 724 del Estatuto Tributario Nacional el presente recurso de reconsideración contiene la nota de presentación personal ante notaria, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 559 del mismo Estatuto, el cual regula que no será necesario presentar personalmente ante la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales UGPP.

## III. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

PRIMERO: La UGPP en cumplimiento de sus funciones, mediante la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, remitió oficio al señor EFRAIN GOMEZ CRUZ con el fin de dar inicio al proceso de fiscalización por hallazgos de posible mora e inexactitud en la presentación de las autoliquidaciones y pagos de aportes al Sistema de la Protección Social.

SEGUNDO: La Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP, procede a notificar a mi representada del al Requerimiento para Requerimiento para Declarar

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13-37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6a BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali - Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 + (2) 4866675 + Cel. 312 489 4870

41



Vinnurétti Abogados  
Asesoría Jurídica para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

y/o Corregir número RCD - 2017 - 02869 del veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017), el cual fue notificado por correo certificado el tres (03) de noviembre de dos mil diecisiete (2017), según consta en guía de 4-72 No. RN852711762CO.

TERCERO: El señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, procedió a contestar el Requerimiento para Declarar y/o Corregir número RCD - 2017 - 02869 del veintiséis (26) de octubre de dos mil diecisiete (2017), mediante radicado UGPP No. 201850050292442 del dos (02) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

CUARTO: La Subdirección de Determinación de Obligaciones expidió Liquidación Oficial RDC 2018 - 02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), por omisión en la vinculación e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral -SSSI- en los periodos comprendidos de enero a diciembre de 2015, por la suma de VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS M/CTE (\$20.460.180), una sanción por omisión por el valor de VEINTICINCO MILLONES SESENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$25.062.800) y una sanción por inexactitud por valor de CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/CTE (\$4.757.508). La citada liquidación oficial fue notificada el día cinco (05) de junio de dos mil dieciocho (2018).

GRUPO	SUBGRUPO	2015	TOTAL GENERAL
INEXACTO	SALUD	\$7.929.180	\$7.929.180
	TOTAL INEXACTO	\$7.929.180	\$7.929.180
OMISOS	PENSIÓN	\$11.381.900	\$11.381.900
	FSP	\$1.149.100	\$1.149.100
TOTAL OMISOS		\$12.531.000	\$12.531.000
TOTAL GENERAL		\$49.761.316	\$49.761.316

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 39 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6aBIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral



IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

*CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA*

- ARTICULO 23.*
- ARTICULO 29.*
- ARTICULO 338.*

DERECHO ADMINISTRATIVO

- Ley 1151 de 2007*
- Artículo 156.*

DERECHO TRIBUTARIO

- Ley 1607 de 2012*
- ARTÍCULO 178.*

ESTATUTO TRIBUTARIO

- Artículo 724.*

LEY 1819 DE 2016.

- Artículo 311*
- Artículo 312*
- Artículo 314*

DERECHO SOCIETARIO

- CÓDIGO DE COMERCIO.
- Artículos 218 a 259.*

Vinnurétti Abogados SAS  
 Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
 Av. 6a BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
 Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

V. CARGOS.

PRIMER CARGO: OBJECCIÓN SOBRE EL RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN.

OPOSICIÓN ROTUNDA del resultado de fiscalización relativo a: "No cumplió con la obligación de afiliarse al Sistema General de Salud durante los períodos de enero a diciembre de 2015, y en consecuencia, no efectuó el pago de los aportes correspondientes".

Esta oposición se fundamenta así:

A. NULLUM TRIBUTUM SINE LEGE

De conformidad al numeral 12 del artículo 150 Constitución Política de Colombia, los tributos son establecidos única y exclusivamente por el Congreso de la República, motivo por el cual este órgano debe determinar todos los elementos integrantes de la obligación fiscal para generar confianza y seguridad jurídica al contribuyente antes de proceder a hacer el pago oportuno, adecuado y completo de todas los conceptos fiscales, entre los cuales se encuentran las contribuciones parafiscales. Así las cosas, se evidencia que el principio de legalidad o reserva de ley es un pilar fundamental para exigir el cumplimiento del pago de los tributos. Por tal motivo, el legislador al crear el tributo - impuesto, contribución o tasa - debe indicar los elementos integrantes del mismo, es decir, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias.

Con el objeto de contextualizar a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales sobre este asunto, procedo a traer a colación la Sentencia de Constitucionalidad número 602 del dieciséis (16) de septiembre de dos mil quince (2015) con Magistrado Ponente Jorge Iván Palacio Palacio:

*(...)*  
Bajo ese contexto, en ese fallo se recordó que el principio de legalidad en materia tributaria se funda en el aforismo "nullum tributum sine lege" que exige un acto del legislador para la creación de un gravamen, el cual se desprende de la máxima según la cual no hay tributo sin representación. Este principio surge a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 de la Institución "no taxation without representation", universalmente reconocida como uno de los pilares del Estado liberal - democrático.

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6a BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral



*En los términos de la sentencia C-891 de 2012, la aplicación del principio de legalidad, a partir del cual todo tributo requiere de una regla jurídica previa expedida por el Congreso, las asambleas o los concejos, conlleva a la formulación de un objetivo básico: "fortalecer la seguridad jurídica y evitar los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido".*

*Como consecuencia de esos conceptos, ese fallo estableció las siguientes características del principio de legalidad: a) es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado de los postulados del Estado liberal; b) materializa el principio de predeterminación del tributo, según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal; c) brinda seguridad a los ciudadanos respecto a sus obligaciones fiscales; d) responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente, inspirada en el principio de unidad económica, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluja la voluntad del Congreso, de las asambleas o de los concejos; e) no se predica solamente de los impuestos, sino que es exigible respecto de cualquier tributo o contribución (sentido amplio), aunque de la naturaleza del gravamen dependa el rigor con el que la ley debe señalar sus componentes; f) no sólo el legislador sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo; g) la ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites establecidos, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*3.2. Adicionalmente, como un elemento del principio de legalidad, en la sentencia C-891 de 2012 se afirmó que al establecer una obligación tributaria la ley debe suministrar con certeza los elementos mínimos que la definen. A partir de esta pauta, se argumentó que los órganos de representación popular están obligados a determinar, de manera clara y precisa, los elementos estructurales del tributo, con la finalidad de hacer efectivo, entre otros, la eficacia en su recaudo. En virtud de esto, la jurisprudencia ha reiterado que la norma que establezca el impuesto debe fijar el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa.*

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6a BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

En resumen, dicha decisión concluyó que: (i) son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias; (ii) al establecer los elementos del tributo, es necesario que la ley, los ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) solo cuando la falta de claridad sea insuperable se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad de las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone a su carácter general; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella.

(...) "Subrayado fuera de texto.

La jurisprudencia constitucional ha indicado claramente que la obligación tributaria se debe cumplir por parte del ciudadano cuando exista claridad y precisión de lo que realmente debe pagar y esta circunstancia se configura con la determinación de cada uno de los elementos integrantes del tributo. Por otro lado, en el evento en que no se presenten estos elementos el ciudadano se encontraría en una situación de desventaja frente a la administración puesto que no tendría certeza de lo que realmente se debe contribuir.

En virtud de ello, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales al momento de iniciar los Procedimientos de Determinación de Obligaciones Parafiscales debe tener claridad en los elementos integrantes de los aportes al sistema de seguridad social - sujeto pasivo, base gravable, tarifa y hecho generador.

Ahora bien, al analizar la situación del señor EFRAIN GÓMEZ CRUZ se observan varias situaciones:

1. El fiscalizado no ostentaba la calidad de trabajadora dependiente.
2. El fiscalizado no ostentaba la calidad de trabajador independiente con contrato de prestación de servicios.
3. El año fiscalizado fue el dos mil quince (2015).
4. Antes del mes de junio año dos mil quince (2015) no existía LEY que determinara la base gravable para los trabajadores independientes por cuenta propia o rentistas de capital para efectos de realizar los aportes al sistema general de seguridad social,

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6a BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870

24



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral



motivo por el cual, existía un vacío jurídico al respecto y en consecuencia la estructura de la obligación tributaria no era clara para el contribuyente.<sup>1</sup>

- 5. De conformidad a ello, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales no tiene la facultad legal de fiscalizar al señor EFRAIN GOMEZ CRUZ toda vez que no existe base gravable en la normativa nacional para los trabajadores independientes por cuenta propia o rentistas de capital.

En consecuencia, ante la falta de determinación de la base gravable por parte del legislador para realizar los aportes al sistema de protección social de los rentistas de capital o trabajadores por cuenta propia sin contrato de prestación de servicios, no puede pretender la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales suplir el vacío normativo mediante interpretaciones inaplicables y juicios apresurados con la finalidad de recaudar aportes al sistema general de seguridad social.

Tanto así que la Corte Constitucional mediante sentencia de constitucionalidad número 891 del treinta y uno (31) de octubre de dos mil doce (2012), Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chajab indicó lo siguiente:

*"Por lo anterior, cuando el Legislador establece tributos del orden nacional debe señalar todos los componentes, de manera clara e inequívoca. No obstante, no opera la misma exigencia para los del orden territorial, frente a los cuales el Congreso deberá crearlos o autorizar su creación, pudiendo asumir además esa Corporación Legislativa una de tres alternativas para la determinación de los elementos constitutivos del tributo: i) que señale los elementos del tributo; ii) que fije algunos de los elementos del tributo y permita que asambleas y concejos señalen los restantes, y iii) que deje a las corporaciones públicas territoriales la fijación de los elementos del tributo que aquel ha creado." (Subrayado fuera de texto).*

Así, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales no puede atribuirse función legislativa supliendo el vacío normativo de la base gravable con la Sentencia de Constitucionalidad número 578 de dos mil nueve (2009), con el simple argumento de indicar que son trabajadores independientes toda las personas económicamente activas y por tal razón deben realizar aportes como si fueran trabajadores independientes con contratos de prestación de servicios, situación que evidentemente incurre en violación de la realidad teniendo en

<sup>1</sup> LOS ELEMENTOS DEL TRIBUTO ÚNICAMENTE SE DETERMINAN MEDIANTE LEY Y NO A TRAVÉS DE DECRETO, como trató de hacerlo con el Decreto 806 de 1998.

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6aBIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4856675 \* Cel. 312 489 4870



**Vinnurétti Abogados**  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

cuenta que no se encuentran en las mismas condiciones un independiente contratista y un independiente rentista de capital como también un independiente por cuenta propia sin contrato de prestación de servicios.

Ante el vacío normativo, el Congreso de la República expidió la Ley 1753 de 2015<sup>2</sup> señalando en su artículo 135 la forma en que se deben realizar los aportes al sistema general de seguridad social por parte de **TODOS LOS TRABAJADORES INDEPENDIENTES**, con la finalidad de dar claridad y otorgar competencias de fiscalización a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales. De ello, la citada entidad fiscalizadora tendría la facultad de iniciar procedimientos administrativos de determinación de obligaciones parafiscales a todos los trabajadores independientes desde el día en que se publicó la citada normativa, es decir, el día

<sup>2</sup> ARTÍCULO 185. INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) DE LOS INDEPENDIENTES. Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario.

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

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

Cuando las personas objeto de la aplicación de la presente ley perciban ingresos de forma simultánea provenientes de la ejecución de varias actividades o contratos, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas por cada uno de los ingresos percibidos de conformidad con la normatividad aplicable. Lo anterior en concordancia con el artículo 50 de la Ley 797 de 2003.

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13-37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6a BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



**Vinnurétti Abogados**  
 Asesores Jurídicos para la Defensa  
 en Seguridad Social y Laboral

nueve (9) de junio de dos mil quince (2015) y sobre periodos que inicien en esta misma fecha hacia el futuro, pero no para realizar fiscalizaciones para fechas anteriores a la indicada.

Resulta importante indicar que la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES no tiene claridad en la base gravable de los aportes de los rentistas de capital e independiente con contratos diferentes al de prestación de servicios al expedir la Resolución RDO-2018-02218 del 29/06/2018 donde señaló que la base gravable para realizar aportes al sistema general de seguridad social de los independientes no contratistas no se hace sobre el cuarenta por ciento (40%) del ingreso y por otra parte, mediante concepto 201711200229761 del veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017) la misma entidad aclara que sí se debe realizar sobre el cuarenta por ciento (40%) del ingreso; lo cual implica que nunca ha tenido claridad de los pagos que realmente debían hacer los rentistas de capital y los independientes sin contrato de prestación de servicios.

En conclusión, EFRAIN GOMEZ CRUZ no estaba obligado a realizar aportes al sistema general de seguridad social en la primera mitad del año dos mil quince (2015) puesto que no existía norma clara e inequívoca que determinara todos los elementos de la contribución parafiscal y además se evidencia la falta de claridad objetiva de la misma entidad fiscalizadora para generar seguridad jurídica a los contribuyentes.

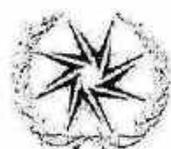
**SEGUNDO CARGO: NO OBLIGACIÓN DE AFILIARSE AL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL POR FALTA DE CLARIDAD DE BASE GRAVABLE.**

De conformidad a que el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ no se encontraba obligado a realizar aportes al sistema general de seguridad social en salud puesto que no se determinaron todos los elementos de tributo, sería algo abyecto o fútil proceder a afiliarse al sistema general de seguridad social.

Teniendo clara esta situación, en el evento en que se proceda a expedir Liquidación Oficial determinando la omisión de aportes al sistema de protección social, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal incurriría en la violación del derecho fundamental del debido proceso puesto que proferiría un acto administrativo configurando una falsa motivación. Según lo precedente, la Sección Primera afirmó, mediante sentencia 25000232400020080026502 del catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016), que la falsa motivación del acto ocurre cuando:

Vinnurétti Abogados SAS  
 Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
 Av. 6aBIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali + Valle del Cauca  
 Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 + Cel. 312 489 4870

48



**Vinnurétti Abogados**  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

- Se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública
- Los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien sea por error o por razones engañosas o simuladas
- Porque el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y
- Porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifiquen la decisión.

En virtud de ello, solicito el archivo del presente procedimiento administrativo de determinación de obligaciones parafiscales.

**TERCER CARGO: NO SE TIENEN EN CUENTA LOS HECHOS ECONÓMICOS REALMENTE OCURRIDOS.**

La Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial no tiene en cuenta los hechos económicos realmente ocurridos puesto que procede de manera automática y sin sustento legal a determinar cuáles fueron los ingresos mensuales de EFRAIN GOMEZ CRUZ sin tener en cuenta comprobantes de ingreso y egreso durante todos meses, situación que a todas no se encuentran establecidas en la normativa que regula el funcionamiento de la Unidad de Gestión Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal.

Esta situación a todas luces vulnera el principio de legalidad, postulado importante de la Constitución Política de Colombia de 1991 ya que de manera arbitraria pretende desvirtuar la buena fe de la poderdante al momento de diligenciar la declaración de renta del año dos mil quince (2015) y además determinar que en dicha declaración no existieron deducciones sobre los ingresos realmente percibidos, facultad que únicamente le corresponde a la Dirección De Impuestos y Aduanas Nacionales.

Procede a mencionar la Sentencia de Constitucionalidad número 23 del veintiséis (26) de enero de dos mil seis (2006) con Magistrado Ponente Humberto Antonio Sierra Porto:

*"(--)  
Así las cosas, encontramos que el artículo 1 constitucional señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual conlleva necesariamente la vigencia del principio de*

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6a BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chípichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral



legalidad, como la necesaria adecuación de la actividad del Estado al derecho, a los preceptos jurídicos y de manera preferente a los que tienen una vinculación más directa con el principio democrático, como es el caso de la ley.

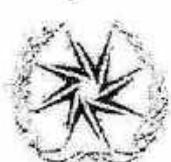
En el mismo sentido, se encuentra el artículo 6 de la Constitución Política que, al referirse a la responsabilidad de los servidores públicos aporta mayores datos sobre el principio de legalidad, pues señala expresamente que: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones". Dicha disposición establece la vinculación positiva de los servidores públicos a la Constitución y la ley, en tanto se determina que en el Estado colombiano rige un sistema de responsabilidad que impide a sus funcionarios actuar si no es con fundamento en dichos mandatos.

De ello, indefectiblemente se deduce que la Constitución y la ley son un parámetro inexcusable de la actividad estatal, dado que los funcionarios públicos deben desarrollar su actividad teniéndolas como base, pues de lo contrario la potestad sancionadora estatal tendría que manifestarse, entre otras formas, a través de la posibilidad de llevar a cabo un control de tipo disciplinario sobre sus servidores, dada la especial sujeción de éstos al Estado en virtud de la relación jurídica que surge como consecuencia del asumir el cumplimiento de una función pública.

Por su parte, el artículo 121 de la Carta reitera el contenido del principio de legalidad, al señalar que "ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley", y el artículo 123 estipula que existe un sistema de legalidad que vincula a todos los servidores públicos y a todas las autoridades no sólo a la Constitución y la ley, sino que la extiende al reglamento, ello para poner de presente que las autoridades administrativas de todo orden deben respetar la jerarquía normativa y acatar, además de la Constitución y la ley, los actos administrativos producidos por autoridades administrativas ubicadas en el nivel superior.

Ahora bien, si ello es así, si tanto los servidores públicos como los órganos y sujetos estatales están ligados al derecho y la Administración en su actuar siempre debe respetar y obedecer el ordenamiento jurídico, esto es, cumplir lo establecido en las distintas categorías jurídicas: la Constitución, las leyes, los actos administrativos y en general las restantes fuentes que integran el sistema normativo, es indispensable

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6a BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



Vianurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

*questionarse respecto a la necesidad de un sistema de control que permita garantizar el buen funcionamiento de la administración pública.*

*En dicho contexto, el poder de corrección del Estado sobre sus servidores se explica en la necesidad de mantener la dirección y control de las distintas tareas que deben cumplir, para conservar el orden y alcanzar los objetivos impuestos en el ejercicio de sus actividades."*

Por tal razón, solicito el archivo del presente procedimiento de fiscalización iniciado a mi poderdante teniendo en cuenta la extralimitación de funciones configurada.

**CUARTO CARGO: NO EXISTEN PRESUNCIONES LEGALES RELATIVAS A QUE LOS INGRESOS ANUALES SE CAUSAN EN TODOS LOS MESES DEL AÑO.**

La Subdirección de Determinación de Obligaciones Parafiscales actuó de manera arbitraria al aplicar presunciones en las cuales determina que EFRAIN GOMEZ CRUZ recibió ingresos mensuales por CUARENTA Y NUEVE MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y UN MIL TRESCIENTOS DIECISEIS PESOS M/CTE (\$49.761.316) sin conocer realmente la ocurrencia exacta de los ingresos efectivamente realizados, circunstancia que a todas luces desconoce uno de los requisitos esenciales para que exista una obligación, de conformidad a la normativa civil, es decir, la **CLARIDAD DEL HECHO QUE CONFIGURA LA OBLIGACIÓN** para efectos de que sea exigible, es decir, que la calidad de clara para efectos de determinar los hechos que configuran la obligación de realizar los aportes al sistema general de seguridad social deben tener unos elementos inequívocamente señalados, tanto su objeto y sujetos.

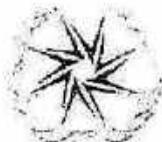
Por tal razón, el procedimiento realizado por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal se fundamenta en hechos hipotéticos que a la luz de los postulados fundamentales consagrados en la Constitución Política Nacional afectaría los derechos de debido proceso, defensa, contradicción y en materia legal, la normativa civil sobre la exigibilidad de las obligaciones.

De igual forma, se reitera la inexistencia de presunciones legales que le permitan a la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal imputar los ingresos anuales a todos los meses del año.

Para lo cual procedo a mencionar la Sentencia de Constitucionalidad número 388 del cinco (5) de abril de dos mil (2000) con Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz:

(...)

Vianurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6a BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



**Vinnurétti Abogados**  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad, Social y Laboral

*El juicio de razonabilidad de una norma que consagra una presunción legal se supera, simplemente, al verificar que, según las reglas de la experiencia, es altamente probable que, de ocurrir el hecho base o antecedente, se presente el hecho presunido. La probabilidad se define, principalmente, a partir de datos empíricos. No obstante, en algunas circunstancias, el legislador puede encontrar probable la conducta que, según el ordenamiento jurídico, debe seguir un sujeto razonable (o la que en derecho civil aún hoy se denomina un buen padre de familia). En consecuencia, para consagrar una determinada presunción, la ley pueda tener en cuenta expectativas sociales adecuadamente fundadas, siempre que tales expectativas puedan ser razonablemente satisfechas. No obstante, tratándose de una presunción legal, la persona afectada tendrá siempre la oportunidad de demostrar la inexistencia del hecho presunido.*

(...)\*

Así las cosas, se requiere la existencia de una presunción legal mediante ley, decreto o resolución que permita determinar que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal proceda a imputar que los ingresos anuales se hayan realizado cada mes, situación que no se encuentra en la legislación nacional y por ente el presente procedimiento de fiscalización se ha realizado de manera irregular.

Por tal razón, solicito el archivo del presente procedimiento de fiscalización iniciado a mi poderdante teniendo en cuenta la inexistencia de presunciones legales para imputar que los ingresos anuales se generaron en todos los meses del año.

Por todo lo anterior solicito el archivo mediante acto administrativo debidamente motivado del presente procedimiento de fiscalización iniciado a mi poderdante.

**QUINTO CARGO: LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DEBE TENER EN CUENTA LAS DEDUCCIONES DE LA DECLARACIÓN DE RENTA.**

La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales se extralimita en sus funciones al momento de obviar las deducciones contenidas en la declaración de renta del año dos mil quince (2015). Este argumento se fundamenta en la naturaleza jurídica de la declaración de renta que se encuentra contenida en el artículo 596

*\*La declaración del impuesto sobre la renta y complementarios deberá presentarse en el formulario que para tal efecto señale la Dirección General de Impuestos Nacionales. Esta declaración deberá contener:*

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6aBIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 748 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



**Vinnurétti Abogados**  
 Asesores Jurídicos para la Defensa  
 en Seguridad Social y Laboral

1. El formulario que para el efecto señale la Dirección General de Impuestos Nacionales debidamente diligenciado.
2. La información necesaria para la identificación y ubicación del contribuyente.
3. La discriminación de los factores necesarios para determinar las bases gravables del impuesto sobre la renta y complementarios.
4. La liquidación privada del impuesto sobre la renta y complementarios, incluidos el anticipo y las sanciones, cuando fuere del caso.
- \* -Modificado- 5. La firma de quien cumpla el deber formal de declarar, o la identificación en el caso de las personas naturales, a través de los medios que establezca el Gobierno Nacional.
6. La firma del revisor fiscal cuando se trate de contribuyentes obligados a llevar libros de contabilidad y que de conformidad con el Código de Comercio y demás normas vigentes sobre la materia, estén obligados a tener Revisor Fiscal.

Los demás contribuyentes y entidades obligadas a llevar libros de contabilidad, deberán presentar la declaración de renta y complementarios o de ingresos y patrimonio, según sea el caso, firmada por contador público, vinculado o no laboralmente a la empresa o entidad, cuando el patrimonio bruto en el último día del año o período gravable, o los ingresos brutos del respectivo año, sean superiores a 100.000 UVT.

Cuando se diere aplicación a lo dispuesto en el presente numeral, deberá informarse en la declaración de renta el nombre completo y número de matrícula del contador público o revisor fiscal que firma la declaración."

En consecuencia, el contribuyente EFRAIN GOMEZ CRUZ al presentar la declaración de renta cumple con todos y cada uno de los requisitos determinados en la normativa tributaria con una información que es verificada por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, motivo por el cual, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales no podría declarar la falsedad del formulario presentado por el actual fiscalizado.

Vinnurétti Abogados SAS  
 Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
 Av. 6a BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
 Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



**Vinnurétti Abogados**  
 Asesores Jurídicos para la Defensa  
 en Seguridad Social y Laboral

Además, en lo relativo a los tributos la jurisprudencia constitucional ha señalado la buena fe de las declaraciones tributarias y por tal razón le corresponde a la Administración demostrar la mala fe invirtiendo la carga de la prueba a esta.

*"La carga de la prueba, en general, la tiene la administración. Pero si existió mala fe por parte del administrado al suministrar un dato erróneo, o una información que no correspondía a la solicitada, la carga de la prueba se trasladará a éste, quien deberá demostrar que no existió mala fe, y que del error suministrado, no se generó para él un beneficio no establecido en la ley, o daño a un tercero. Por tanto, la aplicación del principio de la buena fe, no es de carácter absoluto en esta materia."*

Por tal razón, solicito que se tengan en cuenta las deducciones contenidas en la declaración de renta de EFRAIN GOMEZ CRUZ.

Lo anterior de conformidad al concepto 201711200229761 del veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017), que sin sustento jurídico y constitucional determinó que los independientes no contratistas de prestación de servicios deben realizar los aportes al sistema general de seguridad social sobre el cuarenta por ciento (40%) del ingreso mensual recibido.

En consecuencia, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales para efectos de realizar la presunta liquidación de los aportes al sistema general de Protección social, debe tener en cuenta el CUARENTA POR CIENTO (40%) de la renta líquida gravable del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ.

Por tal razón, solicito que se tengan en cuenta las deducciones contenidas en la declaración de renta de EFRAIN GOMEZ CRUZ y se proceda a analizar los siguientes valores como presuntos aportes por pagar:

<sup>3</sup> Sentencia de constitucionalidad 160 del veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998). Magistrada Ponente Carmenza Isaza de Gómez, Corte Constitucional.

Vinnurétti Abogados SAS  
 Calle 38 N° 13-37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
 Av. 6a BIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
 Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



**Vinnurétti Abogados**  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

**1.1. SUBSISTEMA SALUD**

Total, Hallazgos: \$ 19.454.129

Razón Social	Año	Mes	Ingreso base de cotización deurado	Ingreso por rentista de capital	IBC Salud	COSTOS	GASTOS	TOTAL INGRESOS MENOS COSTOS Y GASTOS	40%	IEC
AIN GOMEZ CRUZ	2015	1	8.179.431	2.377.257	10.556.688	7.652.233	4.544.001	- 1.739.546	- 695.818	
AIN GOMEZ CRUZ	2015	2	125.629.252	2.381.876	16.108.750	114.033.055	5.272.855	8.705.229	3.482.092	3.482.092
AIN GOMEZ CRUZ	2015	3	75.842.286	2.392.518	16.108.750	69.639.248	15.477.966	- 5.882.410	- 2.352.964	
AIN GOMEZ CRUZ	2015	4	67.383.307	2.430.739	16.108.750	61.171.324	5.659.919	2.982.803	1.193.121	1.193.121
AIN GOMEZ CRUZ	2015	5	93.339.518	2.439.643	16.108.750	83.718.305	5.655.297	5.405.560	2.562.224	2.562.224
AIN GOMEZ CRUZ	2015	6	88.178.119	2.445.851	16.108.750	78.688.214	6.087.080	3.899.726	1.559.890	1.559.890
AIN GOMEZ CRUZ	2015	7	70.452.485	2.432.462	16.108.750	62.965.262	4.532.008	4.566.678	1.865.671	1.865.671
AIN GOMEZ CRUZ	2015	8	78.752.799	2.523.215	16.108.750	70.241.796	4.983.570	6.050.586	2.420.234	2.420.234
AIN GOMEZ CRUZ	2015	9	125.234.836	2.523.585	16.108.750	108.917.920	4.729.076	14.210.886	5.684.354	5.684.354
AIN GOMEZ CRUZ	2015	10	45.760.206	2.523.525	16.108.750	48.839.836	6.152.055	- 1.507.861	- 604.144	
AIN GOMEZ CRUZ	2015	11	97.007.588	2.524.702	16.108.750	85.730.500	6.205.923	6.987.871	2.798.148	2.799.148
AIN GOMEZ CRUZ	2015	12	85.868.528	2.527.057	16.108.750	75.129.915	72.554.339	- 11.687.468	- 4.675.067	

**1.2. SUBSISTEMA PENSIÓN**

Total, Hallazgos: \$ 24.900.812

Razón Social	Año	Mes	Ingreso base de cotización deurado	Ingreso por rentista de capital	IBC Pensiones	COSTOS	GASTOS	TOTAL INGRESOS MENOS COSTOS Y GASTOS	40%	IBC
AIN GOMEZ CRUZ	2015	1	8.179.431	2.377.257	10.556.688	7.652.233	4.544.001	- 1.739.546	- 695.818	
AIN GOMEZ CRUZ	2015	2	125.629.252	2.381.876	16.108.750	114.033.055	5.272.855	8.705.229	3.482.092	3.482.092
AIN GOMEZ CRUZ	2015	3	75.842.286	2.392.518	16.108.750	69.639.248	15.477.966	- 5.882.410	- 2.352.964	
AIN GOMEZ CRUZ	2015	4	67.383.307	2.430.739	16.108.750	61.171.324	5.659.919	2.982.803	1.193.121	1.193.121
AIN GOMEZ CRUZ	2015	5	93.339.518	2.439.643	16.108.750	83.718.305	5.655.297	5.405.560	2.562.224	2.562.224
AIN GOMEZ CRUZ	2015	6	88.178.119	2.445.851	16.108.750	78.688.214	6.087.080	3.899.726	1.559.890	1.559.890

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. EBASIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



**Vinnurétti Abogados**  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral.

RAIN GOMEZ CRUZ	2015	7	70.452.486	2.412.462	16.108.750	62.665.262	5.533.008	4.666.678	1.866.671	1.866.671
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	8	78.752.739	2.523.215	16.108.750	70.241.798	4.983.570	6.050.586	2.420.234	2.420.234
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	9	125.354.336	2.523.555	16.108.750	108.917.929	4.729.076	14.210.886	5.684.354	5.684.354
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	10	45.760.206	2.523.525	16.108.750	43.639.536	6.152.056	- 1.507.861	- 603.444	-

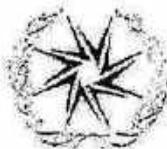
### 1.3. SUBSISTEMA FONDO DE SOLIDARIDAD

Total, Hallazgos: \$ 3.551.244

Razon Social	Año	Mes	Ingreso base de cotización depurado	Ingreso por rentista de capital	ISC Pensiones	COSTOS	GASTOS	TOTAL INGRESOS MENOS COSTOS Y GASTOS	40%	18%
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	1	8.179.431	2.377.257	10.556.688	7.652.293	6.644.001	- 1.739.546	-	695.818
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	2	125.629.263	2.381.876	16.108.750	114.089.051	8.272.855	3.705.229	3.482.092	3.482.092
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	3	75.842.266	2.397.518	16.108.750	69.639.248	15.427.988	- 5.882.410	- 2.352.854	-
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	4	67.363.307	2.430.799	16.108.750	61.171.324	3.659.919	2.982.805	1.193.121	1.193.121
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	5	93.359.519	2.438.643	16.108.750	83.718.305	5.656.297	6.405.560	2.862.324	2.862.324
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	6	88.128.439	2.446.851	16.108.750	78.688.214	8.037.030	3.894.726	1.559.890	1.559.890
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	7	70.452.486	2.412.462	16.108.750	62.665.262	5.533.008	4.666.678	1.866.671	1.866.671
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	8	78.752.739	2.523.215	16.108.750	70.241.798	4.983.570	6.050.586	2.420.234	2.420.234
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	9	125.354.336	2.523.555	16.108.750	108.917.929	4.729.076	14.210.886	5.684.354	5.684.354
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	10	45.760.206	2.523.525	16.108.750	43.639.536	6.152.056	- 1.507.861	- 603.444	-
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	11	87.007.598	2.524.702	16.108.750	85.730.500	5.808.929	6.997.671	2.799.548	2.799.548
RAIN GOMEZ CRUZ	2015	12	81.465.528	2.527.057	16.108.750	75.125.915	22.554.319	-11.687.668	-4.675.867	-

Por todos los cargos mencionados se debe archivar el presente procedimiento de fiscalización o en su defecto proceder a realizar la liquidación de conformidad a los valores señalado en el presente memoríal.

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13-37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6aBIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichapa - Cali \*Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

#### VI. PRETENSIONES

- ✓ Solicito la revocación o en su defecto la modificación del Acto Administrativo RDO 2018 - 02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018) por medio de la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscal expidió liquidación oficial por concepto de aportes al subsistema de seguridad social en salud a cargo del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ; por tal razón se deben eliminar los conceptos de capital y además la sanción por omisión.
- ✓ Solicito analizar detalladamente los cargos presentados en el presente memorial sustentado en el material probatorio aportado y manifestarse sobre cada uno de ellos de manera clara y precisa
- ✓ Como petición especial, solicito a la UGPP realizar cualquier tipo de notificación en físico, prohibido así haciendo uso de las facultades que me otorga la empresa fiscalizada, cualquier tipo de notificación por correo electrónico, esto de conformidad con el art. 23 de la Constitución Política de Colombia. Por lo anterior notificar directamente al apoderado en la Calle 36 No. 13-37, piso 11, edificio ARK 38, en la ciudad de Bogotá.

#### VII. PRUEBAS

- ✓ Copia de declaración de renta del año dos mil quince (2015).

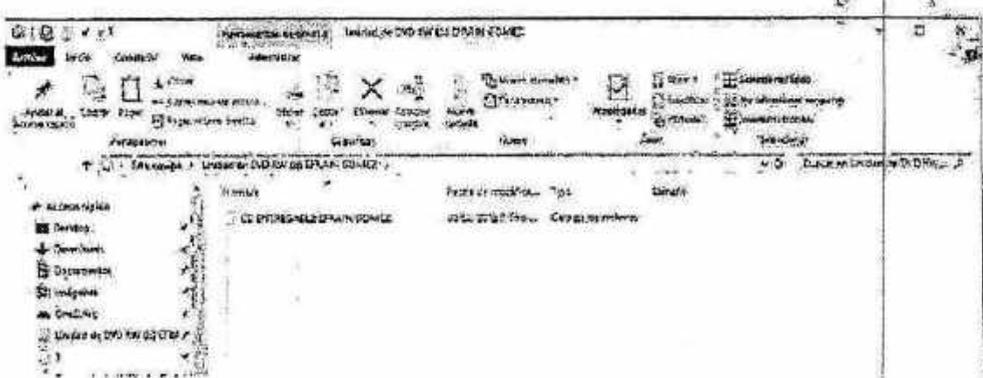
#### VIII. ANEXOS

- ✓ Copia de cédula de ciudadanía del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ.
- ✓ Copia de cédula de ciudadanía y tarjeta profesional del apoderado, Doctor ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN.
- ✓ Poder debidamente legalizado
- ✓ Copia del Acta de notificación de la Liquidación Oficial Resolución No. RDO-2018-02218 del 29/06/2018, radicado 201815004422201 del 15/06/2018.
- ✓ Copia de la Liquidación Oficial Resolución No. RDO-2018-02218 del 29/06/2018.
- ✓ CD en el cual se encuentra análisis en Excel, el cual refleja hallazgos, (VER IMAGEN CON CONTENIDO), al igual toda documentación de los elementos probatorios.

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13- 37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6aBIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \* Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 6181 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral



IX. NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en la Ciudad de Bogotá, en la Calle 38 No. 13-37, piso 11 - edificio ARK 38, Oficina Vinnurétti Abogados.

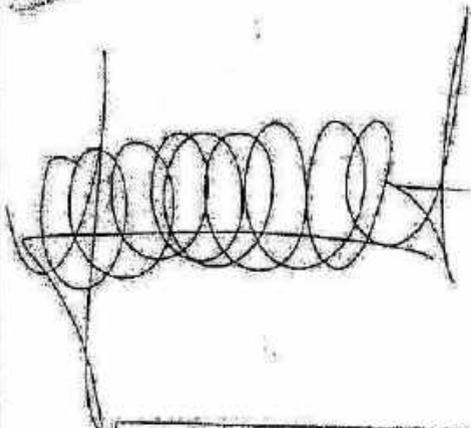
Se prohíbe cualquier notificación por correo electrónico.

Cordialmente,  


ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN  
Cédula de Ciudadanía número 73'205.246  
Tarjeta Profesional 155.713  
Proyecto: EAP  
Revisor: ATA 

Vinnurétti Abogados SAS  
Calle 38 N° 13-37 Piso 11 Edificio ARK - Bogotá  
Av. 6aBIS N° 35N - 100 Oficina 706 Centro Empresarial Chipichape - Cali \*Valle del Cauca  
Teléfonos (1) 745 61 81 \* (2) 4866675 \* Cel. 312 489 4870

80



**PRESENTACION PERSONAL Y RECONOCIMIENTO DE FIRMA**

NOTARIA

El Notario Trente y Ocho (38) del Circuito de Bogotá D.C. por la que el anterior esento fue presentado personalmente por

**TORRES ARAGON ANDRES HERIBERTO**

quien exhibió al C.C. 3722 y la Tarjeta Profesional No. 447526381.TFBORLS

manifiesto que la firma que aparece en el presente documento es suya

Act. 28 Dec. 96070

Bogotá D.C. 04/08/2018

tel 3014334300

**RODOLFO REY BERRIOZUELO**  
NOTARIO 38 (E) DE BOGOTÁ D.C.

www.notariosenlinea.com

447526381.TFBORLS




**NOTARIA**

**EL SUSCRITO NOTARIO TRETE Y OCHO DEL CIRCULO DE BOGOTÁ CERTIFICA**

Que el sistema de notación de firmas en caso por los siguientes motivos:

- 1. FALTA TÉCNICA
- 2. IMPEDIMENTO FÍSICO
- 3. FOLIO FIRMA REGISTRADA
- 4. FALTA DE CONECTIVIDAD
- 5. SUSPENSIÓN DEL FLUJO DE SERVICIO
- 6. POR INSISTENCIA DEL CLIENTE
- 7. OTROS

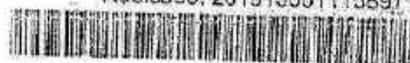
ARTICULO 19. RESOLUCION 54-07-09 2015 S.N.P.

51



RDA-2014-00014573  
Gestión Documental Digital V.1.0

Al contestar cite este número:  
Radicado: 2019150011158971



ota, D.C., 12 de agosto de 2019

**CITACION DE NOTIFICACIÓN PERSONAL  
DIRECCIÓN DE PARAFISCALES**

	Vinnurétti Abogados NIT. 900.705.411-3
<b>CORRESPONDECLA CIBID</b>	
15 AGO 2019	
<b>NO IMPLICA ACEPTACIÓN</b>	
NOMBRE: <u>Josefa</u>	
CÓDIGO: _____	HOJA <u>12/30</u>

RES HERIBERTO TORRES ARAGÓN apoderado de EFRAIN GOMEZ CRUZ

TIFICACION, 4090721  
38 No. 13-37 Piso 11 -Edificio ARK 38, Oficina Vinnurétti Abogados  
FONO  
OTA D.C., BOGOTÁ

encia: RESOLUCION No.RDC-2019-01395 del 08/08/2019  
EXPEDIENTE No. 20171520058000656

El saludo:

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional, me permito solicitarle que se presente en cualquiera de las siguientes oficinas de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social-UGPP- en el horario de atención al público, los días hábiles de lunes a viernes:

Bogotá D.C.: Centro de Atención al Ciudadano  
Dirección: Calle 19 No. 68A - 18  
Horario: 7:00 a.m. - 4:00 p.m.

Medellín (Antioquia): Punto de Atención Virtual  
Dirección: Centro Comercial Punto Clave Calle 27 No. 46-70 Local 123  
Horario: 8:00 a.m. - 6:00 p.m.

Cali (Valle del Cauca): Punto de Atención Virtual  
Centro Comercial Chipichape Calle 38 Norte N° 6N 35 Local 8 - 224  
Horario: 8:00 a.m. - 6:00 p.m.

**Dependencia:** DIRECCIÓN DE PARAFISCALES  
**Oficina:** BOGOTÁ D.C.  
**Dirección:** Calle 19 No. 68A - 18  
**Departamento:** BOGOTÁ D.C.  
**Correo postal:** 110000  
**Teléfono:** 3100000

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A - 18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926000  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-187 V.5.2





**Barranquilla (Atlántico): Punto de Atención Virtual**  
 Dirección: Centro Empresarial Américas II Calle 77B N° 59-61 Local 06  
 Horario: 8:00 a.m. - 6:00 p.m.

Con el fin de notificarte personalmente la Resolución No. RDC-2019-01395 de la referencia. Para tal fin te solicito acudir dentro de los diez (10) días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de introducción al correo del presente aviso de citación.

En caso de no poder hacerlo personalmente podrá otorgar autorización en los términos del Artículo 5 de la Ley 962 de 2005. Pasado el término indicado anteriormente sin que se hubiese podido realizar la notificación personal, se procederá a fijar el EDICTO, de acuerdo con lo previsto en el artículo 565 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional.

**PARA LA NOTIFICACIÓN:** Si usted es representante legal, favor acreditar su calidad con: Fotocopia de la Cédula; Acta de Posesión, Resolución, acto administrativo que acredite tal condición, y/o Certificado de Existencia y Representación Legal de la compañía.

Cualquier inquietud relacionada con el proceso de notificación aquí previsto puede informarla a la entidad, a través de los canales de atención al ciudadano dispuestos por La Unidad. No obstante, se recomienda que para estos efectos se utilice nuestro portal virtual <https://secelectronica.ugpp.gov.co> ingresando a la opción "Trámites parafiscales", de igual forma podrá acceder desde el link en nuestra página web.

Cordialmente,

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

Expediente No. 20171620068000656





Radicado No. 201950050269652  
 Fecha de Radicación: 08/08/2019  
 Radicado por: JUAN MARINA MURRAY MARTINEZ  
 Trámite: Atención



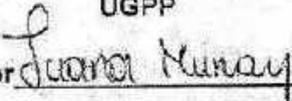
Centro de Atención al Ciudadano - Presidencial  
 Sede: Medellín  
 Responsable: ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN  
 Centro de Atención al Ciudadano - Calle 19 No. 68A - 18, Bogotá D.C.  
 Línea Fija: Bogotá: 492 60 90  
 Línea Gratuita Nacional: 800 423 423

### ACTA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL

En Bogotá D.C., a los treinta (30) días del mes de agosto de 2019, se hizo presente en el Centro de Atención al Ciudadano de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP –, ubicado en la Calle 19 N° 68A - 18, la señora CATHERINE NATALIA PEDRAZA BAQUERO, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.023.003.735 de Bogotá D.C., quien actúa en calidad de Autorizada del doctor ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, identificado con cédula de ciudadanía número 73.205.246, y T.P. 155.713 del C.S de la J, quien actúa en calidad de apoderado del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721 con el fin de notificarse personalmente del contenido de la siguiente Resolución:

Resolución No. RDC-2019-01395 del 08 de agosto de 2019, Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO-2018-02218 del 29 de junio de 2018.

Para culminar el trámite, se hizo entrega de una copia íntegra y auténtica del acto administrativo referenciado en treinta y siete (37) folios y un (01) CD, cuya verificación de la apertura del contenido se ha realizado en presencia del notificado; informándole que contra dicho acto no procede recurso alguno.

<p>El(la) Notificado (a),</p>  <p>Nombre CATHERINE NATALIA PEDRAZA BAQUERO</p> <p>C.C. 1.023.003.735 de Bogotá D.C.</p> <p>Teléfono: 7456181</p> <p>Celular: 3187056696</p>	<p>El Notificador,</p>  <p>SAÚL HERNANDO SUANCHA TALERO        Director de Servicios Integrados de Atención        Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales        UGPP</p> <p>Vobo Asesor </p> <p>Nombre JUANA MARINA MURRAY MARTINEZ</p> 
--	---

Expediente No- 20171520058000656

RDA-2018-00015257  
 Gestión Documental Digital V.1.0





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

**RESOLUCIÓN No. RDC-2019-01395  
08/08/2019**

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la  
**Resolución No. RDO-2018-02218 del 29 de junio de 2018.**

Expediente: 20171520058000656

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

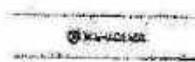
En uso de sus facultades legales conferidas en el numeral 8° del artículo 19 del Decreto 575 de 2013, en concordancia con lo previsto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y lo dispuesto en el Libro V, Títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario, y

**CONSIDERANDO:**

Que mediante escritos radicados No. 201820052765742, 201820052766412 del 5 de septiembre de 2018 y 201880012791122 del 6 de septiembre de 2018, **ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN**, identificado con cédula de ciudadanía número 73.205.246, y T.P. 155.713, actuando en calidad de apoderado de **EFRAIN GOMEZ CRUZ**, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721, presentó recurso de reconsideración contra la Resolución No. RDC-2018-02218 del 29 de junio de 2018, por medio de la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, profirió liquidación oficial al aportante por omisión en la vinculación e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral por los periodos enero a diciembre de 2015, por la suma de **VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS M/CTE (\$20.460.180)**, sanción por inexactitud por valor de **CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/CTE (\$4.767.508)**, y sanción por omisión por valor de **VEINTICINCO MILLONES SESENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$25.062.000)**.

Que teniendo en cuenta las facultades legales conferidas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, se hará el análisis del recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDC-2018-02218 del 29 de junio de 2018, con el fin de resolver el mismo en sede gubernativa.

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A-18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323 V 1.0





Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 2 de 37

## 1. PRESUPUESTOS PROCESALES

Verificado el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 722 del Estatuto Tributario, así como lo dispuesto en el artículo 559 ibidem, en concordancia con lo señalado en el artículo 28 del Decreto 1372 de 1992, mediante Auto ADC-2018-01626 del 9 de octubre de 2018, esta Dirección admitió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDC-2018-02218 del 29 de junio de 2018.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el recurso de reconsideración cumplió con los requisitos previstos por la Ley, este Despacho procederá a estudiar los argumentos de disenso planteados por el Recurrente.

## 2. ANTECEDENTES

Obra como antecedentes de las actuaciones administrativas adelantadas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de esta Dirección, los siguientes:

- 2.1 Requerimiento de Información RQI-2017-00581, mediante el cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones solicitó la información y documentos necesarios para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de la Protección Social por los periodos enero a diciembre del año 2015. El Requerimiento fue notificado por correo certificado el 13 de julio de 2017 de conformidad con la guía No. RN788734042CO, emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.
- 2.2 Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2017-02869, proferido por la Subdirección de Determinación de Obligaciones, mediante el cual propuso a **EFRAIN GOMEZ CRUZ**: (...) "5.1 Afiliarse y/o reportar la novedad de Ingreso, declarar, modificar y pagar, como **COTIZANTE** al Sistema de Seguridad Social Integral- SSSI, por los subsistemas de salud y pensiones, los aportes correspondientes a los periodos de enero a diciembre de 2015 (...)" Este Requerimiento fue notificado por correo certificado el 3 de noviembre de 2017 de conformidad con la guía No. RN852711762CO, emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.
- 2.3 Radicado No. 201850050292442 del 2 de febrero de 2018 mediante el cual **EFRAIN GOMEZ CRUZ**, dio respuesta al Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2017-02869.
- 2.4 Resolución No. RDC-2018-02218 del 29 de junio de 2018, mediante la cual se profirió Liquidación Oficial a **EFRAIN GOMEZ CRUZ**, que fue notificada por correo certificado el 5 de julio de 2018, de conformidad con la guía No. RN975278384CO, emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 3 de 37

### 3. MOTIVOS DE INCONFORMIDAD Y CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

A continuación, el Despacho abordará todos y cada uno de los argumentos planteados por el recurrente, así:

#### 3.1 De la presunta falta de determinación de la base gravable para el periodo enero a junio de 2015

Luego de referir que de conformidad con el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política, los tributos, de los cuales hacen parte las contribuciones parafiscales solo pueden ser establecidos por el Congreso de la República y que la determinación de sus elementos, constituyen un requisito para exigir en cumplimiento de tales cargas, alega que el legislador no determinó la base gravable para realizar los aportes al Sistema de la Protección Social (sic) de los rentistas de capital, ni de los trabajadores por cuenta propia sin contrato de prestación de servicios. Con el objeto de contextualizar este aspecto, trae apartes de la Sentencia 602 del 16 de septiembre de 2015 de la Corte Constitucional.

Señala que la jurisprudencia constitucional ha precisado que la obligación tributaria debe cumplirse por el ciudadano cuando existe claridad en la fijación de tales elementos del tributo, y que, de lo contrario el administrado se encontraría en desventaja frente a la administración, pues no tendría certeza de lo que realmente debe contribuir.

Con fundamento en lo anterior, indica que La Unidad debe iniciar los procedimientos previa claridad de esos elementos.

Señala que, al revisar el caso del aportante, advierte las siguientes situaciones:

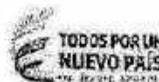
- El fiscalizado no ostenta la calidad de trabajador independiente.
- No tiene la calidad de trabajador independiente con contrato de prestación de servicios.
- El año fiscalizado fue el año 2015.
- Antes del mes de junio de 2015, no existía ley que determinara la base gravable para los trabajadores independientes por cuenta propia o rentistas de capital para efectos de realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social, motivo por el cual, existía un vacío jurídico al respecto y en consecuencia la estructura de la obligación tributaria no era para el contribuyente.
- De conformidad con lo anterior, La Unidad, no tiene facultad legal para fiscalizar al administrado, ya que no existe base gravable en la normatividad nacional para los trabajadores independientes por cuenta propia o rentistas de capital.

En criterio del recurrente, la Unidad no puede suplir ese vacío normativo mediante interpretaciones inaplicables y juicios apresurados con la finalidad de recaudar aportes al sistema.

En apoyo de sus argumentos, cita el apoderado, apartes de la Sentencia 891 del 31 de octubre de 2012 de la Corte Constitucional.

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A -18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4326090  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323 V 1.0

MANCIPAL





Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 4 de 37

A su juicio, con ese actuar La Unidad se atribuye una función legislativa supliendo es vacío normativo basado en la Sentencia 578 de 2009, solo con el argumento que, son trabajadores independientes todas las personas económicamente activas y por consiguiente deben realizar aportes como si fueran trabajadores independientes con contrato de prestación de servicios, situación que, deviene en violación de la realidad porque no se encuentran en las mismas condiciones un independiente contratista, un independiente rentista de capital, o un independiente por cuenta propia sin contrato de prestación de servicios.

Explica que ese vacío normativo fue suplido mediante la expedición de la Ley 1763 de 2015, en el artículo 135 que señaló la forma en que deben realizarse los aportes al Sistema de Seguridad Social por parte de todos los trabajadores independientes, con la finalidad de dar claridad y otorgar competencias a La Unidad, por lo que solo a partir de su expedición estaría facultada para iniciar las acciones de determinación de las obligaciones parafiscales a todos los trabajadores independientes y solo para periodos posteriores a esa fecha.

Alega que La Unidad no tiene claridad en la base gravable para los rentistas de capital e independientes por cuenta propia sin contrato de prestación de servicios, en la liquidación oficial en la medida que no considera la aplicación del 40% de ingreso; además porque en el concepto de la misma Unidad No. 201711200229761 del 27 de enero de 2017, aclaró que se debe aplicar ese porcentaje para calcular la base para estos sujetos.

Concluye por lo anterior, que su poderdante no estaba obligado a realizar aportes al Sistema de Seguridad Social para la primera mitad de 2015, dada la inexistencia de norma clara e inequívoca que determinara todos los elementos de la contribución parafiscal y además se evidencia la falta de claridad objetiva de la entidad para generar seguridad jurídica a los contribuyentes.

Corresponde al Despacho precisar, si, para la vigencia 2015, se encontraba establecida la base gravable para el pago de aportes por parte de personas como el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, que conforme con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme - CIU<sup>1</sup> - 3120, desarrolla la actividad económica de "FABRICACION DE COLCHONES Y SOMIERES", y que de acuerdo con la información que se registra en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios que suministra la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales (DIAN), recibió ingresos brutos por \$1.197.222.000 en ese año:

Previo a ello, deberá hacerse referencia a la naturaleza de las contribuciones parafiscales y los elementos que la definen, como quiera que resulta relevante para el caso de análisis, detenerse en los elementos de "hecho generador", "sujeto pasivo" y "base gravable" mencionados por el recurrente, ya que estos distinguen en esencia, la obligación que el apoderado pretende no se le endigue al aportante:

<sup>1</sup> Mediante la Resolución 139 del 21 de noviembre de 2012, la DIAN adoptó la Clasificación de Actividades Económicas (CIAE) revisión 4 adaptada para Colombia. La Resolución 139 del 21 de noviembre de 2012, ha sido modificada por las Resoluciones 164 de 2012 y 041 de 2013 de la DIAN.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 5 de 37

El concepto de tributo es una categoría compuesta por: (i) los impuestos, (ii) las tasas y (iii) las contribuciones<sup>2</sup>.

Definida la contribución parafiscal como una especie de los tributos, estas solo pueden ser creadas por el Congreso<sup>3</sup>, 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".<sup>4</sup>

Dentro de las contribuciones parafiscales establecidas por el legislador, las que ocupan a esta Unidad son las contribuciones parafiscales de la protección social, que, como 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:

En lo que respecta al (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<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Respecto al contenido conceptual de cada una de las clases que integran el concepto de tributo, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-345/94, señaló: "(...)

**Impuesto.** El contribuyente está obligado a pagar el impuesto sin recibir ninguna contraprestación por parte del Estado. No hay una relación de 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 C.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 producto se conforman los recursos del Fondo Nacional del Café.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración. Página 5 de 37

En lo que tiene que ver con la (ii) Base Gravable, debe entenderse como el valor sobre el cual se aplica la tarifa para obtener el impuesto respectivo<sup>5</sup>.

El (iii) Sujeto Pasivo es el responsable de la obligación de declarar y pagar; es sobre quien recae el deber jurídico de tributar.

Es relevante llamar la atención en los elementos de "hecho generador" y "sujeto pasivo", como quiera que estos distinguen en esencia, la obligación a cargo del aportante, ya que, si confluyen en el mismo sujeto las calidades de trabajador independiente y/o rentista de capital y/o persona natural, y la capacidad de pago, nacerá para ellos tal deber.

Seguido entonces, se expondrá el marco legal, que, en materia de Sistema de Seguridad Social Integral, vincula a los trabajadores independientes, rentista de capital y en general a las personas naturales con capacidad de pago, como obligados para hacer aportes al sistema:

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 suministró 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".<sup>2</sup>

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 Mauricio Cúverger, son los que se perciben en provecho de instituciones públicas o privadas que tienen el carácter de colectividades (...).<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley (...).

<sup>3</sup> Estatuto Orgánico del Presupuesto—Decreto 111 de 1996—en el artículo 29 define las Contribuciones parafiscales de la siguiente manera:

ARTÍCULO 26. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

<sup>4</sup> La Corte Constitucional Colombiana ha señalado, respecto a este elemento en Sentencia C- 987 de 1999 lo siguiente: "Es el elemento que en gárgami mayor define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-533/96), 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 esa presunción fáctica, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal." (Resaltado Fuera del Texto).

<sup>5</sup> La Corte Constitucional en sentencia C- 412 de 1993 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 (...).

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 85A-18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4928090  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323 V-1.0

UNIVERSIDAD

UNIVERSIDAD  
NUEVO PAÍS  
UNIVERSIDAD



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 7 de 37

Para comenzar, las normas que establecen la obligación a cargo de los trabajadores independientes, los rentistas y en general, las personas naturales, del pago de aportes, hacen parte del desarrollo del marco regulatorio de la Ley 100 de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", cuyos principios son entre otros, en de **Universalidad**, entendida como la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida y el de **solidaridad**, concebido como la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Asimismo, se estableció como primer objetivo en dicha ley, "Garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema." (Se resalta).

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el Subsistema de Pensiones, el artículo 11 de la Ley 100 de 1993, guarda coherencia con sus propios principios, como quiera que establece el campo de aplicación *para todos los habitantes del territorio nacional*.

El artículo 13 de la misma ley, señala como característica del Sistema General de Pensiones, que "a. La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes."

En lo que atañe al Subsistema de Salud, las disposiciones conservan el principio de universalidad. El objetivo del sistema general de seguridad social en salud se encuentra establecido en el segundo inciso del artículo 152 de la Ley 100 de 1993, y consiste en regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso de toda la población al servicio en todos los niveles de atención.

Se estableció en el artículo 156 literal de la ley 100 de 1993, que: "b) que todos los habitantes en Colombia deberán estar afiliados al sistema general de seguridad social en salud, previo el pago de la cotización reglamentaria o a través del subsidio que se financiará con recursos fiscales, de solidaridad y los ingresos propios de los entes territoriales." (Se resalta por el Despacho).

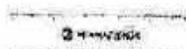
El Artículo 157 de la Ley 100 de 1993, dispuso los tipos de participantes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Señaló la norma que, a partir de la sanción de la presente ley, **todo colombiano** participará en el servicio público esencial de salud que permite el sistema general de seguridad 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:

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

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A -18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323 Y 1.0





Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 8 de 37

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. (...) (Subrayado y negritas fuera de texto).

Una interpretación armónica de las normas, permiten sostener que con fundamento en los objetivos del Sistema de Seguridad Social Integral previstos en la Ley 100 de 1993, creada en desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política, el derecho irrenunciable a la Seguridad Social y la garantía de las prestaciones económicas y de salud se predica de todos los habitantes del estado colombiano sin excepción alguna.

Ahora bien, las disposiciones posteriores, que han reformado o reglamentado la Ley 100 de 1993, consagran las obligaciones que, en materia de Sistema de Seguridad Social Integral, se radican a cargo de los trabajadores independientes, rentistas de capital y en general en las personas naturales.

En lo que tiene relación con el Subsistema de Salud, el artículo 26 del Decreto 806 de 1998<sup>7</sup>, por el cual se reglamentaba la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional, estableció quienes serían las personas afiliadas al régimen contributivo. Al respecto preceptuó que las personas con capacidad de pago deben afiliarse al régimen contributivo mediante el pago de una cotización o aporte económico previo, financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre éste y su empleador.

Consagra la norma que serán afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. "Como cotizantes:

(...)

d) Los trabajadores independientes, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador y cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes; Mediante sentencia del 19 de agosto de 2004, de la Consejera Ponente, Ana Margarita Olaya Forero, el Consejo de Estado, se declaró la inuidad entre otros, del inciso final del artículo 26 del Decreto 806 de 1998 que dice "cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes". (Se resalta).

Como puede deducirse, los aspectos establecidos por la ley para vincular a la obligación de afiliación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud recaen sobre la calidad de habitantes o residentes en Colombia y la capacidad de pago.

<sup>7</sup> Artículo derogado por el artículo 88 del Decreto 2353 de 2015.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración. Página 9 de 37.

Adicionalmente, de acuerdo con esta disposición, los trabajadores independientes y los rentistas, deben afiliarse al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud en calidad de cotizantes.

Por otra parte, la obligación de afiliación y pago de aportes al Subsistema de Pensiones está consagrada en los artículos 2º y 3º de la Ley 797 de 2003, que modificaron los artículos 13 y 15 de la Ley 100 de 1993 respectivamente, al disponer:

*"Se modifican los literales a), e), i), del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y se adiciona dicho artículo con los literales l), m), n), o) y p), todos los cuales quedarán así:*

*Artículo 13. Características del Sistema General de Pensiones.*

*a) La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes;"*  
(El resaltado es nuestro).

Preceptúa el artículo 3º de la Ley 797 de 2003, que 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<sup>6</sup> 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."<sup>7</sup> (Se subraya).*

Conforme las mencionadas normas, en el caso del Subsistema de Pensiones, la obligación de afiliación está radicada entre otros, a cargo de los trabajadores independientes.

Por otra parte, se reitera, el Decreto 1406 de 1999 definió el alcance de la expresión aportante: señaló el artículo 1º de esta norma lo siguiente:

*"Para los efectos del presente decreto, las expresiones "sistema", "entidad administradora", "administradora", "aportante" y "afiliado" tendrán los siguientes alcances:*

(...)

<sup>6</sup> Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1050-03 de 18 de noviembre de 2003, Magistrado Ponente Dr. Alvaro Tafur Galvis. "... en el entendido que las expresiones "El ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado", contenidas en el literal a) del referido párrafo, presuponen la existencia de un ingreso efectivo por parte del trabajador independiente para hacer obligatoria su cotización."

<sup>7</sup> Expresión "los trabajadores independientes" declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-259-09 de 2 de abril de 2009, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo.

<sup>8</sup> Artículo compilado en el artículo 3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 4.1.1 del mismo Decreto 780 de 2016.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 10 de 37

*"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. (El resaltado es del Despacho).*

Es oportuno precisar que, mediante el Decreto 1406 de 1999, se adoptaron disposiciones reglamentarias de la Ley 100 de 1993, se reglamentó parcialmente el artículo 91 de la Ley 488 de diciembre 24 de 1998, se dictaron disposiciones para la puesta en operación del Registro Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral, y se estableció el régimen de recaudación de aportes que financian dicho Sistema.

Vueltos al tema de estudio, por la interpretación armónica que debe hacerse de las normas que rigen la materia, es dable concluir que radican entre otras, a cargo de los trabajadores independientes, rentista de capital y en general en las personas naturales con capacidad de pago, la obligación de afiliarse al Sistema tantas veces mencionado y hacer el pago de aportes.

Ahora bien, en cuanto a la base gravable, en el período que el recurrente extraña la determinación de este elemento, esto es, entre enero y junio de 2015, estaba regulado por el artículo 19 de la Ley 100 de 1993<sup>11</sup>, que consagraba que los afiliados al sistema que no estuvieran vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, cotizarían sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

Por otra parte, a partir de este Decreto 510 de 2003<sup>12</sup> (artículo 3º), "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".

La norma también dispuso que, 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.

Así es que, a partir de este Decreto la base de cotización es igual para los Subsistemas de Pensiones y Salud.

Por otra parte, con la expedición de la Ley 1753 de 2015 (artículo 135), se introdujo una modificación para hacer el cálculo del ingreso base de cotización para los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo

<sup>11</sup> Modificado por el art. 8, Ley 797 de 2003.

<sup>12</sup> Constatado en el Decreto 1833 de 2013, artículo 2.2.3.1.9.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración. Página 11 de 37

mensual legal vigente (smmlv), referida a la aplicación del 40% del valor mensualizado de sus ingresos.

Por lo tanto, para los meses de enero a junio de 2015, el Ingreso Base de Cotización, sobre el cual deben liquidarse los aportes a la seguridad social, se determina sobre los ingresos efectivamente percibidos, de los cuales pueden deducirse los costos y/o gastos en que se incurra para desarrollar la actividad, siempre que tengan relación de causalidad con la actividad generadora de renta y que sean necesarias y proporcionadas para la ejecución de la misma, según dispone el artículo 107 del Estatuto Tributario, quedando entonces desestimado el argumento expuesto.

Y por virtud del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, a partir de julio de 2015, se determina un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del cual también podrá deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad.

Efectuadas las anteriores precisiones, resulta claro que no existe un vacío legal como lo advierte el recurrente en relación con la determinación del ingreso base de cotización para el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social para la vigencia 2015, que deba ser llenado por esta Unidad.

Ahora bien, sobre la sentencia 578 de 2009, respecto de la cual, el apoderado señala, que es a través de esta, que la Unidad llenó el presunto vacío jurídico, debe precisarse que el fundamento jurídico de la liquidación oficial está constituido por la normatividad aplicable a la materia, como una lectura juiciosa de tal documento permite advertir, en especial conviene señalar algunas normas consideradas en ese acto, que establecieron dicha base:

#### 2.4. "Base gravable

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

Hechas las precisiones anteriores, no encuentra el Despacho desconocimiento del principio de legalidad en materia tributaria consagrados en los artículos 150 (numeral 12) y 338 de la Constitución Política dado que todos los elementos de la obligación están expresamente determinados en la Ley.

Por lo tanto, no existe extralimitación en las funciones que legalmente le han sido atribuidas a la Unidad, ya que en su actuar se contrae a la aplicación de la ley sin invadir competencia alguna del órgano legislativo.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 12 de 37

### 3.2 No obligación de afiliarse al Sistema de Seguridad Social por falta de claridad en la base gravable.

En criterio del apoderado el señor Gómez Cruz, no estaba obligado al pago de aportes al Subsistema de Salud por la falta de determinación de todos los elementos del tributo y por tanto al expedir una liquidación oficial se estaría vulnerando el derecho al debido proceso, pues el acto administrativo adolecería de falsa motivación la cual se configura según precedente jurisprudencial del 14 de abril de 2016 No. 250002324000200800226501, cuando:

- Se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública.
- Los supuestos de hecho esgrimidos son contrarios a la realidad, bien sea por error o por razones engañosas o simuladas.
- Porque el autor del acto, le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen.
- Porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión.

Ya que el fundamento esgrimido en este punto es el mismo que refiere sobre la falta de determinación de la base gravable para el año 2015, hechas las precisiones en el acápite anterior, no es necesario pronunciarse nuevamente al respecto.

No obstante, sobre la falta motivación, solo es necesario indicar que la información integrada en el Ingreso Base de Cotización, por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales en la liquidación oficial, es la que el aportante reportó y se extrae de las pruebas que reposan en el expediente 20171520058000656; luego no se advierte falsedad alguna en los datos que la entidad consideró para conformar dicha base, ni una equivocada apreciación de tal información.

Y en cuanto a la vulneración del debido proceso, resulta útil indicar lo que la Corte Constitucional ha expresado sobre las que constituyen las garantías mínimas del debido proceso administrativo, habida consideración que, al reparar en cada una de ellas, observa el Despacho que ninguna ha sido pretermitida por La Unidad:

En este sentido ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-248/13:

**\*DEBIDO PROCESO-Definición**

*La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso "como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.*

(c.c.)

**\*DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías mínimas**



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 13 de 37

*La Corte ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vi) a gozar de la presunción de inocencia; vii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso."*

En punto al derecho al debido proceso, considera esta Unidad que ha respetado durante todo el proceso de fiscalización sus formas propias: en el curso del mismo, el aporcionado, ha tenido la oportunidad de esgrimir razones, allegar pruebas, ha sido notificado conforme las normas disponen para estos casos, el proceso se ha adelantado por quien tiene la competencia legal para el efecto y en oportunidad y se han preservado las formas para salvaguardar el derecho de contradicción y de defensa establecidos en las normas aplicables al caso.

### 3.3 De los ingresos y la deducción de costos

Repara el apoderado en la forma como se mensuralizaron los ingresos en la liquidación oficial y el hecho que no se tuvieron en cuenta las deducciones registradas en la declaración de renta.

Previo a referirnos a los argumentos puntuales que hace el recurrente en relación con estos aspectos, se referirá el Despacho a la necesidad de la prueba, en la medida que para resolver favorablemente las pretensiones de quien alega en su favor determinado hecho, debe probar las afirmaciones que en sus argumentos esgrime; veamos:

Por disposición del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, los procedimientos de liquidación oficial que adelanta la UGPP se deben ajustar al Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI.

Al respecto, adquiere relevancia el régimen probatorio contenido en el Título VI, que establece reglas generales en relación con la actividad probatoria de la Administración y el administrado:

*"ARTICULO 742. LAS DECISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEBEN FUNDARSE EN LOS HECHOS PROBADOS. <Fuente original compilada: L. 52/77 Art. 32> La determinación de tributos y la imposición de sanciones deben fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el respectivo expediente, por los medios de prueba señalados en las leyes tributarias o en el Código de Procedimiento Civil, en cuanto éstos sean compatibles con aquellos."*

Tales medios de prueba pueden ser la confesión, testimonio, el documento (dentro de la cual se encuentra la prueba contable), inspecciones tributarias, etc. Igualmente, debe resaltarse la remisión que se realiza hacia el Procedimiento Civil, actualmente reglado en el Código General del Proceso.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 14 de 37

**\*ARTICULO 743. IDONEIDAD DE LOS MEDIOS DE PRUEBA.** *La idoneidad de los medios de prueba depende en primer término, de las exigencias que para establecer determinados hechos preceptúan las leyes tributarias o las leyes que regulan el hecho por demostrarse y a falta de unas y otras, de su mayor o menor conexión con el hecho que trata de probarse y del valor de convencimiento que pueda atribuirseles de acuerdo con las reglas de la sana crítica.* (Subrayas y negrillas nuestras).

El artículo citado establece el principio de conducencia de la prueba, en la medida que, en determinados casos, atendiendo al tipo de hechos que deben probarse, la ley establece el *onus probandi* (carga de la prueba), para que, a través de determinado medio probatorio, y no de otra forma, se establezca la veracidad de un hecho. Tal es el caso de la factura o el documento equivalente para demostrar los costos y/o gastos.

Ahora bien, tres son las reglas que rigen la actividad probatoria en toda actuación judicial y administrativa:

- **Conducencia:** Se refiere a la idoneidad o aptitud del medio de prueba para demostrar lo que se pretende probar, dicho en otras palabras, significa que la prueba sea la adecuada en términos legales, para demostrar un hecho. Así, por ejemplo, la única forma idónea de probar expensas, es la factura o el documento equivalente, y no un testimonio.
- **Pertinencia:** Demuestra la relación directa entre el hecho alegado y la prueba solicitada. Puede que una prueba sea conducente para probar un hecho determinado (el instrumento sirve para probar un hecho), sin embargo, no guarde ninguna relación con el tema probatorio. Por ejemplo, una prueba sería impertinente cuando demuestra un aspecto que no está discutido.
- **Utilidad:** La utilidad de la prueba deviene porque la misma es conducente, pertinente y demuestra de manera exclusiva el hecho pretendido, por el contrario, será inútil la prueba cuando el hecho que se quiere probar con ella, se encuentra plenamente demostrado en el proceso, de modo que se torna en innecesaria y aún costosa para el debate procesal.

Advertidos los parámetros probatorios generales, igualmente, el Estatuto Tributario, dentro del Título VI, establece reglas específicas en relación con la prueba de hechos contables, dentro de los artículos 772, 774 y 777, que rezan:

*\*Art. 772. La contabilidad como medio de prueba. Los libros de contabilidad del contribuyente constituyen prueba a su favor, siempre que se lleven en debida forma.\**

*\*Art. 774. Requisitos para que la contabilidad constituya prueba. Tanto para los obligados legalmente a llevar libros de contabilidad, como para quienes no estando legalmente obligados lleven libros de contabilidad, éstos serán prueba suficiente, siempre que reúnan los siguientes requisitos:*

1. *Estar registrados en la Cámara de Comercio o en la Administración de Impuestos Nacionales, según el caso;*
2. *Estar respaldados por comprobantes internos y externos;*
3. *Reflejar completamente la situación de la entidad o persona natural;*
4. *No haber sido desvirtuados por medios probatorios directos o indirectos que no estén prohibidos por la ley;*



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 15 de 37

5. *No encontrarse en las circunstancias del artículo 74<sup>13</sup> del Código de Comercio.\**

*"Art. 777. La certificación de contador público y revisor fiscal es prueba contable. Cuando se trate de presentar en las oficinas de la Administración pruebas contables, serán suficientes las certificaciones de los contadores o revisores fiscales de conformidad con las normas legales vigentes, sin perjuicio de la facultad que tiene la administración de hacer las comprobaciones pertinentes. (Subrayas del Despacho).*

Ahora bien, la deducción de los costos y gastos asociados a la actividad económica es procedente, en la medida que se cumplan los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad previstos en el artículo 107 del Estatuto Tributario<sup>14</sup>.

Por otra parte, la procedencia tales deducciones, está supeditada a la presentación de facturas o documentos equivalentes, con el lleno de los requisitos consagrados en los literales b), c), d), e), f) y g) de los artículos 617 y 618 del Estatuto Tributario, como lo establece el artículo 771-2 del mismo estatuto. Señala la norma:

**"ARTICULO 771-2. PROCEDENCIA DE COSTOS, DEDUCCIONES E IMPUESTOS DESCONTABLES.** Artículo adicionado por el artículo 3o. de la Ley 383 de 1997. Para la procedencia de costos y deducciones en el impuesto sobre la renta, así como de los impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas, se requerirá de facturas con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los literales b), c), d), e), f) y g) de los artículos 617 y 618 del Estatuto Tributario.

*Tratándose de documentos equivalentes se deberán cumplir los requisitos contenidos en los literales b), d), e) y g) del artículo 617 del Estatuto Tributario.*

*Cuando no exista la obligación de expedir factura o documento equivalente, el documento que prueba la respectiva transacción que da lugar a costos, deducciones o impuestos descontables, deberá cumplir los requisitos mínimos que el Gobierno Nacional establezca.*

**PARAGRAFO.** En lo referente al cumplimiento del requisito establecido en el literal d) del artículo 617 del Estatuto Tributario para la procedencia de costos, deducciones y de impuestos descontables, bastará que la factura o documento equivalente contenga la correspondiente numeración.

**PARÁGRAFO 2o.** Parágrafo adicionado por el artículo 135 de la Ley 1819 de 2016. Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, los costos y deducciones efectivamente realizados durante el año o período gravable serán aceptados fiscalmente, así la factura de venta o documento equivalente tenga fecha del año o período siguiente, siempre y cuando se acredite la prestación del servicio o venta del bien en el año o período gravable.

<sup>13</sup> Artículo derogado por el literal c) del artículo 828 de la Ley 1565 de 2012.

<sup>14</sup> **ARTICULO 107. LAS EXPENSAS NECESARIAS SON DEDUCIBLES.** Son deducibles las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad.

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



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 16 de 37

Establecen los artículos 617 y 618 del Estatuto Tributario:

**ARTICULO 617. REQUISITOS DE LA FACTURA DE VENTA.** Artículo modificado por el artículo 40 de la Ley 223 de 1995. Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos:

- a. Estar denominada expresamente como factura de venta.
- b. Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.
- c. Literal modificado por el artículo 64 de la Ley 788 de 2002. Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado.
- d. Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.
- e. Fecha de su expedición.
- f. Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.
- g. Valor total de la operación.
- h. El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.
- i. Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.
- j. <Literal INEXEQUIBLE>

Al momento de la expedición de la factura los requisitos de los literales a), b), d) y h), deberán estar previamente impresos a través de medios litográficos, tipográficos o de técnicas industriales de carácter similar. Cuando el contribuyente utilice un sistema de facturación por computador o máquinas registradoras, con la impresión efectuada por tales medios se entienden cumplidos los requisitos de impresión previa. El sistema de facturación deberá numerar en forma consecutiva las facturas y se deberán proveer los medios necesarios para su verificación y auditoría.

**PARAGRAFO.** En el caso de las Empresas que venden tickets de transporte no será obligatorio entregar el original de la factura. Al efecto, será suficiente entregar copia de la misma.

**PARAGRAFO.** Parágrafo adicionado por el artículo 45 de la Ley 962 de 2005. Para el caso de facturación por máquinas registradoras será admisible la utilización de numeración diaria o periódica, siempre y cuando corresponda a un sistema consecutivo que permita individualizar y distinguir de manera inequívoca cada operación facturada, ya sea mediante prefijos numéricos, alfabéticos o alfanuméricos o mecanismos similares.

(c=2)

**ARTICULO 618. OBLIGACIÓN DE EXIGIR FACTURA O DOCUMENTO EQUIVALENTE.** Artículo subrogado por el artículo 76 de la Ley 488 de 1998. A partir de la vigencia de la presente ley los adquirentes de bienes corporales muebles o servicios están obligados a exigir las facturas o



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 17 de 37

*documentos equivalentes que establezcan las normas legales, al igual que a exhibirlos cuando los funcionarios de la administración tributaria debidamente comisionados para el efecto así lo exijan."*

Por otra parte, para acreditar las expensas que pretende hacer valer, los documentos soportados deberán atender al lleno de los requisitos previstos en el artículo 3º del Decreto 522 de 2003, ya que el aportante pertenece al régimen común.

Ahora bien, el Consejo de Estado en Sentencia del 28 de junio de 2010. CP. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, radicación número: 25000-23-27-000-2003-00538-01(16791), se pronunció sobre la importancia probatoria de la factura para la procedencia de costos y deducciones, en los siguientes términos:

*"... En efecto, el artículo 771-2 del Estatuto Tributario fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-733 de 2003 en la cual hizo las siguientes precisiones: - La factura o documento equivalente en materia impositiva constituye una valiosa fuente de información para el control de la actividad generadora de renta, para el cobro y recaudo de ciertos impuestos y, para evitar o al menos disminuir la evasión y el contrabando. Expedir y exigir la factura con los requisitos legales son deberes de colaboración con la administración para hacer efectivos los principios constitucionales de solidaridad y prevalencia del interés general. - En materia tributaria la libertad probatoria no es absoluta, pues, en ciertos eventos, el legislador puede exigir la presentación de documentos privados, como sucede con la factura para la procedencia de costos y deducciones en el impuesto sobre la renta. - La finalidad de esta exigencia consiste en establecer con certeza la existencia y transparencia de las transacciones económicas que dan lugar a los descuentos, costos y deducciones, así como a los impuestos descontables, y con ello acreditar su legalidad a fin de fortalecer la lucha contra la evasión. Por lo anterior, trasciende del ámbito meramente formal y se constituye en presupuesto para la configuración de un derecho sustancial. La Corte concluye que no es la simple transacción la que configura el derecho a registrar los costos, deducciones e impuestos descontables, sino el hecho de haberla realizado dentro del marco de la ley y bajo las formalidades por ella exigidas. De acuerdo con lo anterior, la norma establece una tarifa legal probatoria, de manera que para la procedencia de los costos solicitados por un contribuyente debe presentarse la factura que los soporte..." (Se resalta).*

Así las cosas, al hacer la evaluación sobre qué sumas pueden ser deducidas para efectos de calcular el IBC, se observarán en conjunto los requisitos a que alude el artículo 107 del Estatuto Tributario, de manera que los costos y/o gastos aportados que no cumplan con los anteriores presupuestos respecto de la actividad productora de renta, no podrán ser tenidos en cuenta para modificar los ajustes determinados en la liquidación oficial.

Lo anterior, en cuanto a la deducción de expensas que, conforme a las normas expuestas, es dable hacer, de los ingresos efectivamente percibidos por el aportante.

Por otra parte, además de la deducción de expensas, para que sean modificado el Ingreso Base de Cotización y los ajustes determinados en la liquidación oficial calculados deberá acreditarse la cancelación de los aportes en la Planilla Integrada para la Liquidación de Aportes -PILA, o probarse la inexistencia de la obligación frente al Sistema de la Protección Social.

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A -18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (5) 4328090  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323 V 1.0

Ministerio de Hacienda





Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 18 de 37

Lo anterior, a través de las pruebas conducentes, es decir que tengan la idoneidad legal para demostrar los hechos que se plantean para desvirtuar tales diferencias.

Por otra parte, retomando el tema sobre la necesidad de la prueba, el honorable Consejo de Estado ha señalado:

*“La noción de carga ha sido definida como “una especie menor del deber consistente en la necesidad de observar una cierta diligencia para la satisfacción de un interés individual escondido dentro de los varios que excitaban al sujeto”<sup>15</sup>.*

(...)

*“Travendo este concepto al ámbito del proceso y de la actividad probatoria dentro del mismo, la noción de carga se traduce en que a pesar de la igualdad de oportunidades que, en materia de pruebas, gobierna las relaciones entre las partes procesales, dicho punto de partida no obsta para que corra por cuenta de cada una de ellas la responsabilidad de allegar o procurar la aportación, al expediente, de la prueba de ciertos hechos, bien sea porque los invoca en su favor, bien en atención a que de ellos se deduce lo que pide o a lo que se opone, ora teniendo en cuenta que el hecho opuesto está exento de prueba -verbi gratia, por venir presumido por la ley o por gozar de notoriedad o por tratarse de una proposición (afirmación o negación) indefinida-.*

(...)

*Como fácilmente puede advertirse, el aspecto en últimas más trascendente de las reglas de la carga de la prueba se concreta en las consecuencias que se derivan de su no satisfacción, esto es, del no ejercicio de los derechos a la aportación o solicitud de práctica de pruebas o a la formulación de alegaciones dentro del proceso, si se tiene en cuenta que la finalidad de éste, para las partes, es la estimación o desestimación de la(s) pretensión(es) formulada(s) y que, por ello, dentro de él se lleva a cabo una instrucción encaminada a proporcionar al juzgador los elementos necesarios para que pueda efectuar la comparación entre los fundamentos de tales pretensiones) y el ordenamiento jurídico<sup>16</sup>. Y el de las consecuencias del incumplimiento de la carga de probar o de allegar es el aspecto más relevante, habida cuenta de que la parte que desee obtener un resultado favorable a sus pretensiones necesitará probar y allegar todo aquello que sea útil y pertinente para la defensa de su posición.*

*En otros términos, «no existe un deber de probar, pero el no probar significa en la mayoría de los casos la derrota»<sup>17</sup>; las reglas de la carga de la prueba sirven para establecer cuál de las partes tendrá que soportar el resultado desfavorable derivado de una actividad probatoria o de la falta de alegación o de una alegación incompleta<sup>18</sup>, pues aunque el juez no disponga de todos los hechos cuyo conocimiento hubiera resultado necesario para fallar en uno u otro sentido, la prohibición de «non liquet» le obliga a resolver, en todo caso.*

<sup>15</sup> HINESTROSA, Fernando, Derecho Civil Obligaciones, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 1999, p. 100.

<sup>16</sup> GUASP, Jaime, Derecho Procesal Civil I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1969, p. 312.

<sup>17</sup> MUÑOZ SABATE, Luis, Técnica probatoria. Estudio sobre las dificultades de la prueba en el proceso, Práxis, Barcelona, 1987, pp. 48-49.

<sup>18</sup> GUASP, Jaime, Derecho Procesal Civil I, cit., p. 318.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 19 de 37

Es entonces cuando las reglas de la carga de la prueba le indicarán en cabeza de cuál de las partes recae la obligación de haber acreditado un determinado hecho y, por consiguiente, a quién corresponderá adscribir, en la sentencia, las consecuencias desfavorables derivadas de su no demostración, pues dichas reglas, precisamente, permiten al fallador cumplir con su función de resolver el litigio cuando falta la prueba, sin tener que abstenerse de dirimir, de fondo, la cuestión, para no contrariar, con un pronunciamiento inhibitorio, los principios de economía procesal y de eficacia de la función jurisdiccional. (...)

El precepto que en el derecho positivo colombiano gobierna el tema, tratándose de los procedimientos que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por virtud de la incorporación que el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo efectúa respecto de las normas del Código de Procedimiento Civil que regulan materias no desarrolladas en aquella codificación, es el artículo 177 del citado Estatuto Procesal Civil, cuyo tenor literal es el siguiente:

**"Artículo 177. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagren el efecto jurídico que ellas persiguen.**

**Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba".**

La referida norma legal desarrolla el tradicional aforismo de acuerdo con el cual quien afirma un hecho debe probarlo: "incumbit probatio qui dicit non qui negat". Ello se traduce, en los procesos que cursan ante el Juez de lo Contencioso Administrativo, en que quien pretende determinado efecto jurídico debe acreditar los supuestos de hecho de las normas en que se ampara, luego, en general, corresponde la carga de la prueba de los hechos que sustentan sus pretensiones, en principio, al demandante, al peso que concierne al demandado demostrar los sucesos fácticos en los cuales basa sus excepciones o su estrategia de defensa. Si aquel no cumple con su onus probandi, la consecuencia que habrá de asumir será la desestimación, en la sentencia, de su causa petendi; si es éste, en cambio, quien no satisface la exigencia probatoria en punto de los supuestos fácticos de las normas cuya aplicación conduciría a la estimación de sus excepciones o de los argumentos de su defensa, deberá asumir, consiguientemente, una fallo adverso a sus intereses.

Los planteamientos que se han dejado expuestos son, entonces, los que han de ilustrar el proceder del Juez ante la falta o la insuficiencia de los elementos demostrativos de los hechos que constituyen el thema probandum del proceso -es decir, aquellos respecto de los cuales se predica la necesidad de su demostración- pues la autoridad judicial, en cualquier caso, no puede declinar su responsabilidad de resolver el fondo del asunto, de suerte que las anotadas reglas de la carga de la prueba indicarán si procede despachar favorablemente las pretensiones del actor o, por el contrario, si lo que se impone es acceder a la oposición formulada por la parte demandada."<sup>19</sup> (Negrillas y subrayas del Despacho).

El fallo citado, establece reglas universales aplicables a los procedimientos administrativos, como quiera que, en ambos casos, la exigencia de prueba sea un derivado del derecho de

<sup>19</sup> SECCIÓN TERCERA, sentencia del 14 de marzo de 2013, Exp. 23459 C.P. MAURICIO FAJARDO GOMEZ.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 20 de 37

defensa y del debido proceso. Con sustento en el fallo citado, este Despacho destaca dos aspectos fundantes del principio de carga de la prueba:

- Es un parámetro de conducta para la Administración y el administrado: para que salgan a favor las alegaciones de las partes deben aportarse los elementos probatorios necesarios, teniendo en cuenta la calidad y condiciones de cada extremo procesal.
- La omisión probatoria, conlleva la desestimación de un hecho aducido, pero no probado.

Pues bien, atendiendo a que el objeto de las pruebas son los hechos, en el contexto del procedimiento administrativo de determinación de contribuciones al Sistema de Seguridad Social Integral, la prueba de hechos requiere de pruebas idóneas, conducentes y útiles, que lleven al convencimiento de la ocurrencia de los mismos.

Igualmente, en materia tributaria opera el principio de la "carga dinámica de la prueba", reconocido jurisprudencialmente por la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado, en los siguientes términos:

*“La norma citada consagra una presunción legal que admite prueba en contrario o mejor a demostrar como cierto el hecho declarado, una vez así se lo exija la autoridad tributaria. En consecuencia, los hechos que el contribuyente refleja en la declaración privada o en la que la corrige, así como los que manifieste con ocasión de la respuesta a los requerimientos de la Administración gozan de presunción de certeza. Sin embargo, el contribuyente está obligado a demostrar “el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”, o mejor, a demostrar los hechos que expuso como ciertos en las declaraciones tributarias.*

*Las autoridades tributarias están dotadas de facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales (art. 684 E.T.) y por eso, más allá de probar la certeza, veracidad o la realidad de los hechos declarados por el contribuyente en las declaraciones privadas, las facultades de fiscalización e investigación se deben orientar a verificar el cumplimiento de los presupuestos que la ley dispone para legitimar el tributo declarado.*

*Pero, la carga probatoria que tienen las autoridades tributarias no merma o limita la que le corresponde a los contribuyentes. De hecho, en materia tributaria opera, de manera relativa, la carga dinámica de la prueba, en el entendido de que es el contribuyente el que se encuentra en posición privilegiada para probar el hecho económico declarado y, por lo tanto, está en condiciones de allegar la prueba respectiva del hecho controvertido y alegado por la autoridad tributaria.*

*Lo anterior concuerda, incluso, con lo previsto en los arts. 786 a 791 del E.T., en cuanto consagra la obligación de los contribuyentes de probar determinados hechos. Así mismo, con el artículo 745 del E.T., en cuanto dispone que las dudas provenientes de vacíos probatorios existentes en el momento de practicar las liquidaciones o de fallar los recursos, deben resolverse, si no hay modo de eliminarlas, a favor del contribuyente cuando este no se encuentre obligado*

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A-16, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323-V-1.0

© Mandelón

TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 21 de 37

a probar determinados hechos de acuerdo con las normas del capítulo I del Título VI del E.T.<sup>20</sup> (Subrayas y negritas del Despacho).

Así las cosas, es el aportante a quien le atañe probar los hechos que en su favor alega, tanto en lo que tiene que ver con los ingresos que señala no recibió en la vigencia 2015, como en lo relativo a los costos y gastos en que incurrió en algún período en particular, para que pueda modificarse el Ingreso Base de Cotización y hacer la deducción de expensas que persigue, pues es quien está en una mejor posición para probar, ya que en el desarrollo de su actividad, acopia directamente la documentación probatoria correspondiente.

Seguido se pronuncia el Despacho sobre los argumentos expuestos:

- Ingresos

Al respecto señala que no se tienen en cuenta los hechos económicos realmente ocurridos, en la medida en que la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, procede a calcular automáticamente los ingresos mensuales del aportante, sin tener en cuenta los comprobantes de ingresos y egresos durante todos los meses, situación que no se encuentra establecida en la norma que regula el funcionamiento de La Unidad.

Señala que esta situación vulnera el principio de legalidad, ya que arbitrariamente se desvirtúa la buena fe del aportante al momento de diligenciar la declaración de renta del año 2015.

Como apoyo de sus argumentos, cita apartes de la Sentencia de constitucionalidad del 28 de enero de 2005 del MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

Agrega que no existen presunciones legales relativas a que los ingresos anuales se causan en todos los meses del año.

Para el apoderado, La Unidad actuó de manera arbitraria, al aplicar presunciones en las cuales determina que el aportante recibió ingresos mensuales por valor de \$49.761.316, sin conocer realmente, la ocurrencia exacta de los ingresos realizados, lo que desconoce un requisito esencial para el nacimiento de la obligación en materia civil, que es la claridad del hecho que configura la obligación para efectos que sea exigible.

Por las razones que explica, concluye que el procedimiento surtido, se fundamenta en hechos hipotéticos que, a la luz de los postulados de la Constitución Política, afecta los derechos del debido proceso, defensa, contradicción, y la materia legal, la norma civil, sobre la exigibilidad de las obligaciones.

Sustenta el argumento a través de la Sentencia 388 del 5 de abril de 2000 del MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 12 de marzo de 2012, expediente 17754-C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



30 ABO 2015

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 22 de 37

No comparte el Despacho el criterio del recurrente, ya que los valores de los ingresos recibidos por el aportante en la vigencia fiscalizada (2015), se encuentran probados en la declaración de renta, según información que remitió la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Dicha declaración goza de presunción de veracidad en los términos del artículo 746 del Estatuto Tributario.

Aunado a lo anterior, el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, estableció las presunciones de capacidad de pago y de ingresos y la obligación de afiliarse al Régimen Contributivo entre otros, para: **"33.1 Las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio"**

Además, resulta necesario resaltar que las presunciones legales de capacidad de pago, de ingresos, y la de la obligación de afiliarse al Régimen Contributivo previstas en el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, se establecieron entre otras para **"Las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, Impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio"**, sin distinción alguna que excluya a alguna persona natural en particular.

No sobra recordar que, en virtud de la presunción legal de la que se viene hablando, la prueba constituida por la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios, es completa desde el punto de vista procesal; por lo tanto, para demostrar el hecho consagrado en la norma, vale decir, la capacidad de pago del administrado para el año 2015, no es necesario recaudar otro medio de prueba.

Por otra parte, es característico de las presunciones legales que admitan prueba en contrario; en ese caso, le asiste al administrado la carga probatoria, en el evento en que pretenda desvirtuar los hechos que se prueban a través de la mencionada presunción.

Se advierte que, a pesar que el recurrente refiere que La Unidad calculó arbitrariamente los Ingresos con fundamento en los cuales integró el Ingreso Base de Cotización, ni durante el Proceso de Fiscalización, con la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir y con el recurso de reconsideración no aportó ninguna prueba de los ingresos que según explica son distintos a los calculados por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, luego, no es posible a este Despacho modificar los valores o la sumatoria que en la liquidación oficial se calculó.

Así las cosas, los ingresos que en este acto administrativo se consideran son los mismos estimados en la liquidación oficial y con base en esos montos se verificará la viabilidad de deducir expensas:

AÑO	MES	INGRESOS
2015	1	99.768.500
2015	2	99.768.500
2015	3	99.768.500

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 88A -18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
[www.ugpa.gov.co](http://www.ugpa.gov.co)  
PEFOR-323 V1.0

© 2015 UGPA

TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 23 de 37

2015	4	99.768.500
2015	5	99.768.500
2015	6	99.768.500
2015	7	99.768.500
2015	8	99.768.500
2015	9	99.768.500
2015	10	99.768.500
2015	11	99.768.500
2015	12	99.768.500
TOTALES		\$1.197.222.000

#### - Costos

El apoderado considera que La Unidad debe tener en cuenta las deducciones de la declaración de renta.

Basado en la naturaleza jurídica de tal declaración, según su explicación, prevista en el artículo 596 del Estatuto Tributario, señala que La Unidad extralimita sus funciones al no considerar las deducciones contenidas en ese documento.

Con fundamento en la misma norma, asume que cuando el contribuyente presentó la declaración de renta, cumplió con todos los requisitos de la norma tributaria con una información que es verificada por la DIAN, por lo que La Unidad no puede declarar la falsedad de esa declaración.

Alude a que, como la declaración se presenta de buena fe, corresponde a la administración invertir la carga de la prueba, demostrando la mala fe de las declaraciones tributarias, afirmación que hace con apoyo en la Sentencia de Constitucionalidad 160 del 29 de abril de 1998.

Por las razones que expone solicita se tengan en cuenta las deducciones contenidas en la declaración de renta del administrado, con apoyo en el concepto No. 201711200229761 del 27 de enero de 2017 de La Unidad, en el que determinó que los independientes no contratistas de prestación de servicios deben realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social sobre el 40% de los ingresos mensuales recibidos.

El Despacho no podrá acceder a las solicitudes del apoderado, pues como ya se indicó, para que sea procedente la deducción de expensas a que hace relación el artículo 107 del Estatuto Tributario, deben anexarse las facturas o documentos equivalentes; a falta de estas pruebas no es posible verificar la relación de causalidad con las actividades productoras de renta, ni los criterios de necesidad y proporcionalidad dispuestos en el artículo mencionado.

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A -18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323 V.1.0

MINISTERIO





Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 24 de 37

No sobra señalar en este punto que aun cuando los datos registrados en la declaración de renta gozan de toda credibilidad, dado que se entiende efectuado de buena fe ese denuncia rentístico, la presunción de veracidad de la cual está revestida esta declaración, no es absoluta, ya que el mismo artículo 746 del Estatuto Tributario prevé sobre algunos hechos la necesidad de comprobación, si la ley lo exige.

En el caso de estudio, aun cuando no es competencia de esta Unidad controvertir el contenido de dichas declaraciones, el artículo 107 del Estatuto Tributario impone la necesidad de la verificación de los criterios de necesidad y proporcionalidad de los costos y gastos que pretendan hacerse valer, por lo que no es posible deducir las expensas que refiere la norma, con la sola declaración de los costos en la declaración de renta.

Por último, la facultad para verificar los mencionados criterios, está otorgada por la ley (artículo 107 del Estatuto Tributario), y a ésta, se encuentra obligada esta Unidad, pues en virtud del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, es la competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social y en el desarrollo de esa gestión, al determinar el ingreso base de cotización que corresponde, debe, con base en las pruebas existentes, deducir los costos y/o gastos, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en los artículos antes mencionados. Por lo tanto, no se desborda ninguna competencia, como lo afirma el apoderado.

Y en lo que atañe, a la aplicación del 40% de los ingresos mensuales recibidos, en virtud del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, el cálculo del Ingreso Base de Cotización contendrá la aplicación de este porcentaje teniendo en cuenta la fecha en la que esa norma comenzó a regir.

En lo sucesivo, una vez se analice la viabilidad de deducir costos, se verá la aplicación de esta disposición en el período comprendido entre julio a diciembre de 2015, en el cálculo del Ingreso Base de Cotización:

- Costos aceptados

El Despacho encontró viable deducir costos por un monto de \$1.180.361.909, por los conceptos de depreciación, gastos legales, honorarios, impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, aproximaciones y otros costos, verificados en los auxiliares contables, como quiera que cumplieron las características de conducencia, pertinencia y utilidad.

Seguido se relacionan los costos que fueron aceptados, teniendo en cuenta el mes en el que según las pruebas se demostró, se incurrió en tales expensas:

Mes	Descripción costo	Costo aceptado
ENERO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
FEBRERO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
MARZO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
ABRIL	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
MAYO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 88A-18, Bogotá, D.C.  
 Línea gratuita nacional 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
 www.ugpp.gov.co  
 PE-FQR-323 V 1.0

MINISTERIO

TODOS POR UN  
 NUEVO PAÍS



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración. Página 25 de 37

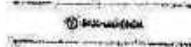
Mes	Descripción costo	Costo aceptado
JUNIO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
JULIO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
AGOSTO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
SEPTIEMBRE	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
OCTUBRE	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
NOVIEMBRE	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
DICIEMBRE	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
MARZO	5240 - GASTOS LEGALES REGISTRO MERCANTIL	275.000
ENERO	5210 - HONORARIOS	600.000
FEBRERO	5210 - HONORARIOS	600.000
MARZO	5210 - HONORARIOS	600.000
ABRIL	5210 - HONORARIOS	600.000
MAYO	5210 - HONORARIOS	600.000
JUNIO	5210 - HONORARIOS	600.000
JULIO	5210 - HONORARIOS	600.000
AGOSTO	5210 - HONORARIOS	600.000
SEPTIEMBRE	5210 - HONORARIOS	600.000
OCTUBRE	5210 - HONORARIOS	600.000
NOVIEMBRE	5210 - HONORARIOS	600.000
DICIEMBRE	5210 - HONORARIOS	600.000
DICIEMBRE	52150601 - IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	1.347.099
DICIEMBRE	52150502 - AVISOS Y TABLEROS	202.055
DICIEMBRE	52159503 - APROXIMACIONES	(735)
ENERO	620505 - COSTOS	73.229.984
FEBRERO	620505 - COSTOS	64.388.223
MARZO	620505 - COSTOS	111.150.000
ABRIL	620505 - COSTOS	114.372.300
MAYO	620505 - COSTOS	141.635.000
JUNIO	620505 - COSTOS	79.546.830
JULIO	620505 - COSTOS	104.045.660
AGOSTO	620505 - COSTOS	151.793.926
SEPTIEMBRE	620505 - COSTOS	76.221.180
OCTUBRE	620505 - COSTOS	89.368.930
NOVIEMBRE	620505 - COSTOS	79.193.930
DICIEMBRE	620505 - COSTOS	103.372.482
Total costos aceptados		\$1.180.381.909

- Costos rechazados

Ahora bien, se informaron costos por valor de \$ 42.416.196, por conceptos de pago de canon de arrendamiento, pagos de retenciones e impuestos asumidos; no obstante, estos no podrán deducirse.

- Pagos de canon de arrendamiento

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A -19, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323 V 1.0





Resolución por medio de la cual se resuelve al recurso de reconsideración Página 26 de 37

Se observan certificaciones de pagos por concepto de canon de arrendamiento expedidas por la Inmobiliaria CIMA, por valor de \$ 42.300.000; sin embargo, en los documentos que anexa para probar estas erogaciones, si bien se registra el mencionado valor, no emite la inmobiliaria, la factura correspondiente.

**CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE PARA USO COMERCIAL**



LUGAR Y FECHA DEL CONTRATO: Bogotá D.C., 14 de Enero de 2014

DIRECCIÓN DEL BIEN INMUEBLE: CIMA 25 No. 40 A 40 SUR, DE BOGOTÁ

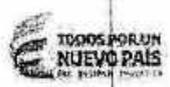
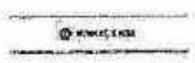
ARRENDADOR: PÉRO JULIO IVIELLA PIÑALLA, COMO REPRESENTANTE LEGAL DE CIMA, COMPAÑÍA INMOBILIARIA S.A.S., M.A. No. 2960288 (IT. 00229480-9)

ARRENDATARIO: STRAIN GONZALEZ, IDENTIFICADO CON C.C. No. 9.090.721 DE BOGOTÁ, Y SERA SANCHEZ RODRIGUEZ PARADA, IDENTIFICADO CON C.C. No. 9.028.058 DE BOGOTÁ.

VALOR DEL CANON ARRENDAMIENTO: TRES MILLONES DE PESOS (3.000.000) M.C.P.

PLAZO DE DURACIÓN: 12 MESES      FECHA INICIO: 14 DE ENERO DE 2014  
FECHA TERMINACIÓN: 13 DE ENERO DE 2015

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 08A -18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
[www.ugpp.gov.co](http://www.ugpp.gov.co)  
PF-FOR-323 Y 1.0



66

35



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 27 de 37

Segunda vez agosto de 2016



Documento No. 4000721  
Fecha de Emisión: 08/08/2016

CERTIFICACIÓN

Se certifica respecto que el Señor **STEFANO DOMÍNGO CRUZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.000.721, es beneficiario de CIMA-CORPORACIÓN INMOBILIARIA S.A.S. por un plazo de 10 años (10 años) comprendidos del 01 de Julio de 2014 hasta la fecha, según acuerdo de arrendamiento celebrado en virtud de protocolo de tenencia ubicado Calle 24 No. 40 A-49 Urb. en B. 2016, por valor total de CUARENTA Y DOS MILONES TRESCIENTOS MIL PESOS (42.300.000) M.P.E. A.T.

MES	No. Recibo de Caja	Valor
Marzo 2016	858	\$ 3.300.000
Abril 2016	856	\$ 3.300.000
Mayo 2016	790	\$ 3.300.000
Junio 2016	854	\$ 3.300.000
Julio 2016	1304	\$ 3.300.000
Agosto 2016	1041	\$ 3.300.000
Septiembre 2016	1046	\$ 3.300.000
Octubre 2016	1047	\$ 3.300.000
Noviembre 2016	1048	\$ 3.300.000
Diciembre 2016	1049	\$ 3.300.000

Se dirige la presente certificación a solicitud de los interesados a su vivienda (771) 626 y al mes de agosto de 2016.

*[Firma]*  
 DR. JORGE PERILLA PERILLA  
 CIMA CORPORACIÓN INMOBILIARIA S.A.S.  
 NIT. 309334662-4

De acuerdo con el numeral 3º del artículo 1.3.1.1.5., del Decreto 1625 de 2016<sup>21</sup>, en los contratos de arrendamiento con intermediación, el intermediario solicitará a su mandante y al arrendatario la inscripción en el régimen del IVA al que pertenecen. Igualmente deberá expedir las facturas y cumplir las demás obligaciones señaladas en el artículo 1.6.1.4.3 del presente decreto y en los artículos 1.6.1.4.40, 1.6.1.4.41., 1.3.1.1.7., 1.3.1.1.6., 1.3.1.1.5., 1.3.1.1.9., 1.3.2.1.1. y 1.4.2.1.2. del presente decreto.

- Retenciones

Se aportan además pagos de retenciones como la que se inserta a renglón seguido para el período julio – agosto de 2016, por valor de \$12.000 en los meses de julio, septiembre y noviembre que corresponden a formularios de pago de impuestos de retención del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, valores que no constituye un costo que pueda deducirse de los ingresos:

<sup>21</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A-18, Bogotá, D.C.  
 Línea gratuita nacional 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926000  
 www.ugpp.gov.co  
 PF-FOR-323 V 1.0





Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 28 de 37


**Ministerio de Salud y Seguro Social**  
**Administración Nacional de Aseguramiento Social Integral**  
**INSS**

**Administración de Pensiones**  
**16310287940**  
**331**

**2015**    **IMPUESTO**

**A. INFORMACIONES GENERALES DE**  
**CONTRIBUYENTE Y ASESORADO SOCIAL**  
**DOÑEZ CRUZ EFRAIN**

**1. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**2. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**3. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**4. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**

**5. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**6. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**7. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**8. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**9. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**10. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**11. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**12. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**13. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**14. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**15. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**16. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**17. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**18. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**19. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**20. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**21. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**22. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**23. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**24. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**25. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**26. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**27. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**28. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**29. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**30. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**31. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**32. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**33. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**34. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**35. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**36. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**37. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**38. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**39. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**40. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**41. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**42. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**43. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**44. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**45. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**46. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**47. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**48. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**49. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**  
**50. INFORMACIONES DE IDENTIFICACION**

Además, el siguiente concepto por valor de \$80,196 que se anexa en el archivo "AUXILIAR IMPUESTOS-EFRAIN GOMEZ", no puede deducirse ya que, corresponde a impuestos asumidos y no a un costo deducible.

**CONTEZ CRUZ EFRAIM**  
**RIT: 4.096.711-4**  
**INFORME - BALANCE DE PRUEBA A NIVEL - AUXILIAR**  
**PERIODO INFORME: DESDE DICIEMBRE, HASTA DICIEMBRE DEL AÑO 2015**

Hoja 1 de 1

CODIGO	DESCRIPCION	MONEDERO			BALDO ACTUAL
		BALDO ANTERIOR	DEBITO	CREDITO	
0	GASTOS	14.281.354,96	1.235.336,83	-321,00	14.276.349,79
00	OPERACIONES DE VENTAS	14.181.156,00	1.235.336,83	-321,00	14.275.161,83
0015	OPERACION	14.181.156,00	1.235.336,83	-321,00	14.275.161,83
0015 00	INDUSTRIA Y COMERCIO	10.425.144,00	1.235.336,83		11.319.321,93
0015 00 01	IND. REGULAR Y COMERCIO	11.298.121,00	1.235.336,83		11.211.500,00
0015 00 01 01	AVIONES Y TANQUES	1.296.121,00	20.064,55		1.276.056,45
0015 00 01 02	OTROS	202.121,96	80.196,00	-735,00	1.013.772,96
0015 00 01 03	IMPUESTOS ASUMIDOS	86.172,00	80.196,00		64.148,00
0015 00 01 04	APROXIMACION DECLARACIONES TRIBUTARIAS	170.845,96		-735,00	170.110,96
<b>TOTAL DE LA PRUEBA</b>		<b>14.281.354,96</b>	<b>1.235.336,83</b>	<b>-735,00</b>	<b>14.276.349,79</b>

Así las cosas, se rechazan costos por los mencionados conceptos por valor de \$42.418,196.

67  
66

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración. Página 29 de 37

Por otra parte, efectuada la comparación en cada mes, se advierte que en algunos periodos los valores por concepto de costos aceptados en esta instancia resultan ser inferiores a los determinados en la liquidación oficial; luego se mantendrán los costos aceptados en cada mes del año 2015, calculadas en primera instancia para no desmejorar la situación del aportante, así:

Costos aceptados en liquidación oficial	Costos aceptados al valor determinado en liquidación oficial
74.913.317	78.277.984
68.071.656	68.071.656
113.108.333	113.108.333
116.055.633	116.055.633
113.318.333	113.318.333
81.230.163	157.666.830
105.729.013	108.546.680
153.477.258	153.477.258
77.904.623	78.976.190
91.072.263	91.072.263
80.877.263	81.906.930
106.604.254	106.604.254
1.180.361.909	1.260.983.244

- Conformación del Ingreso Base de Cotización

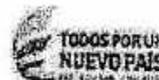
Se verificó que de acuerdo con el código CIU - 3120, la actividad económica que desarrolla EL APORTANTE, es la de "FABRICACION DE COLCHONES Y SOMIERES", y conforme la información remitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, en la vigencia 2015, recibió ingresos por \$1.197.222.000, prorrateado mensualmente en un valor de \$99.768.500

Ahora bien, el IBC que corresponde a los meses de enero a junio de 2015 es el establecido en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 en concordancia con el Decreto 510 de 2003, y para los meses de julio a diciembre de 2015, corresponde a lo consagrado en el artículo 135 de la Ley 1735 de 2015.

Por lo tanto, el aportante debió cotizar en los meses de enero a junio de 2015 sobre el valor de sus ingresos, y por los meses de julio a diciembre de 2015 sobre el 40% del valor de sus ingresos, luego de efectuar la deducción de las expensas generadas por la ejecución de la actividad generadora de renta.

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A-18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323 V 1.0

MINISTERIO





Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 30 de 37

Así las cosas, el IBC que corresponde al periodo comprendido entre el 1 de enero al 30 de junio de 2015, es el siguiente:

MES	Ingresos liquidación oficial	Ingresos en este acto administrativo	Costos aceptados	Costos aceptados al valor determinado en liquidación oficial	Ingreso depurado (Ingresos - costos)	IBC
1	99.768.500	99.768.500	74.913.317	76.277.984	23.490.516	15.400.000
2	99.768.500	99.768.500	86.071.556	86.071.556	33.696.944	16.108.750
3	99.768.500	99.768.500	113.908.333	113.908.333	(13.339.833)	544.350
4	99.768.500	99.768.500	116.055.633	116.055.633	(16.287.133)	544.350
5	99.768.500	99.768.500	113.318.333	113.318.333	(13.549.833)	544.350
6	99.768.500	99.768.500	81.230.183	157.666.830	(57.898.330)	544.350

Es necesario tener en cuenta que, en los meses de enero y febrero, el valor de los ingresos calculados superó los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por lo que, en esos periodos la base está limitada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 100 de 1993.

Y el IBC que se calcula para el periodo comprendido entre julio a diciembre de 2015, es como sigue:

MES	Ingresos liquidación oficial	Ingresos en este acto administrativo	Costos aceptados	Costos aceptados al valor determinado en liquidación oficial	Ingreso depurado (Ingresos - costos)	IBC
7	99.768.500	99.768.500	105.729.013	106.545.690	(6.777.190)	644.350
8	99.768.500	99.768.500	153.477.258	153.477.258	(53.708.758)	544.350
9	99.768.500	99.768.500	77.904.623	78.878.190	20.890.310	3.356.124
10	99.768.500	99.768.500	91.072.263	91.072.263	8.696.237	3.478.495
11	99.768.500	99.768.500	80.877.263	81.806.930	17.891.570	7.144.828
12	99.768.500	99.768.500	106.604.254	106.604.254	(6.335.754)	644.350

Ahora bien, para los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y diciembre de 2015, el valor del Ingreso neto es menor al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, sin embargo, como el Ingreso bruto supera ese salario mensual, se confirma la capacidad de pago del aportante, por lo que el IBC para esos meses se determina sobre el SMLMV.

Hechos los mencionados cálculos, resultó que desaparecen ajustes determinados en el mes de mayo de 2015, para el Subsistema de Salud y porque la base resultante no es igual ni superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes; luego no es obligatoria la cotización adicional del 1%, que dispone el artículo 27 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 8 de la Ley 797 de 2003, como recurso para el Fondo de Solidaridad Pensional.

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A - 10, Bogotá, D.C.  
 Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
[www.egbp.gov.co](http://www.egbp.gov.co)  
 PE-FOR-323-V 1.0.

© 2015 EGPP

TODOS POR UN  
 NUEVO PAÍS



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 31 de 37

En los meses de mayo y octubre no desaparecen en su integridad las diferencias, sino que solo disminuyen, ya que, aunque desaparecen valores determinados, no se verifica el pago en PILA; además en los meses de mayo y octubre de 2015, continúa presentándose la conducta de omisión por parte del aportante al no encontrarse la afiliación al Subsistema de Pensiones ni los pagos correspondientes.

Otros ajustes persisten, para los meses de enero y febrero, pues se superó el límite de los 25 SMMLV, como se anotó, y no se encontraron pagos en PILA para estos periodos.

También persisten ajustes en los meses de marzo, abril, junio, julio, agosto, septiembre, noviembre y diciembre, pues no fue desvirtuado el Ingreso Base de Cotización calculado en la liquidación oficial ni se encontraron pagos en PILA.

### 3.4 Pagos en PILA

Para que sean modificados los ajustes determinados en la Liquidación Oficial, deberá acreditarse el pago de los aportes en la Planilla Integrada para la Liquidación de Aportes – PILA.

En la gestión de verificación para constatar la correcta liquidación y pago de los aportes por medio de las planillas PILA, esta Unidad acude a la información registrada en la base de datos de PILA administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Lo anterior, teniendo en cuenta que una vez los aportantes efectúan el pago a través del Operador de Información, éste último adquiere la obligación de reportar al Ministerio de Salud y Protección Social, los datos relativos a los pagos efectuados a través de la PILA. Este procedimiento se encuentra descrito en el artículo 37 de la Resolución No. 1747 de 2008<sup>22</sup>, proferida por el entonces Ministerio de la Protección Social, en los siguientes términos:

*"Artículo 37. Por cada pago de aportes realizado por un aportante a través de la planilla integrada de liquidación de aportes, el operador de información debe enviar un archivo tipo 2 de acuerdo con lo definido del artículo 5o al 29 y un archivo de datos generales del aportante de acuerdo con lo definido del artículo 3o al 4, al Ministerio de la Protección Social.*

*Los archivos deben ser remitidos diariamente con todos sus campos calculados de acuerdo con lo establecido en esta resolución, el mismo día que se hayan realizados efectivamente los pagos, a través del mecanismo que el Ministerio determine para tal fin."*

Con los archivos remitidos por los Operadores de Información se alimenta la base de datos PILA administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, de la que se sirve esta Entidad para constatar los pagos realizados por los aportantes durante los periodos fiscalizados.

<sup>22</sup> Resolución derogada por el artículo 5 de la Resolución 2358 de 2016.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 32 de 37

Por lo tanto, por intermedio de la Subdirección de Integración del Sistema de Aportes Parafiscales, este Despacho verificó si había pagos registrados en la base de datos del Ministerio de Salud y la Protección Social a nombre del aportante, que no hubieran sido considerados en el proceso de fiscalización y la liquidación oficial, luego de lo cual no se encontró pago alguno.

### 3.5 De los cálculos que el recurrente considera son los correctos

Efectuadas todas las explicaciones anteriores, no se encuentra precedente apear los cálculos que presenta el recurrente, pues no corresponden a la aplicación que las normas disponen para cada período.

En especial, llama la atención al Despacho que aplica al 40% a los ingresos que informa percibió en los meses de enero a junio, cuando para ese lapso, no se había promulgado aun la Ley 1753 de 2015.

Y por otra parte, como ya se mencionó, no presentó prueba alguna en la que pudiera corroborarse el valor de los ingresos que en los cálculos relaciona para los distintos sistemas de la Seguridad Social Integral.

### 3.6 Peticiones finales

En las circunstancias descritas no resulta viable archivar el expediente, ya que en este acto administrativo no desaparecen en su integridad las diferencias determinadas en la liquidación oficial y se calculan sanciones.

Solicita el recurrente se revoque la liquidación oficial; al respecto solo es necesario señalar que conforme con el artículo 736 del Estatuto Tributario, la revocatoria directa prevista en Código Contencioso Administrativo,<sup>29</sup> solo procede cuando el contribuyente no hubiere interpuesto los recursos por vía gubernativa, por lo que la presentación del recurso de reconsideración que a través de los radicados No. 201820052765742, 201820052766412 del 5 de septiembre de 2018 y 201880012791122 del 6 de septiembre de 2018, se impetró, excluye procurar la revocatoria directa de la Liquidación Oficial.

Sin embargo, debe mencionarse que mediante este acto administrativo se consideran todos los argumentos expuestos en el recurso de reconsideración, y se hacen las modificaciones que resultan procedentes de cara a las pruebas que reposan en el expediente; todo ello, en aplicación de las normas que rigen para cada caso en particular.

<sup>29</sup> Mediante la Ley 1437 de 2011 se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración. Página 33 de 37

### 3.7 Sanción por omisión

No obstante, en la liquidación oficial se calculó sanción por omisión con fundamento en lo dispuesto en el artículo 179 de la ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, en esta instancia se modificaron algunos ajustes por esa conducta, por lo tanto, la sanción será modificada así:

Periodo	Valor Omisión	% Sanción	No. Meses de retardo	Valor Sanción Calculada	Topo sanción de la omisión
2015-1	2.772.000	10%	42	11.642.400	5.544.000
2015-2	2.895.600	10%	41	11.868.360	5.799.200
2015-3	103.100	10%	40	412.400	206.200
2015-4	103.100	10%	39	402.090	206.200
2015-5	103.100	10%	38	391.780	206.200
2015-6	103.100	10%	37	381.470	206.200
2015-7	103.100	10%	36	371.160	206.200
2015-8	103.100	10%	35	360.850	206.200
2015-9	1.420.600	10%	34	4.830.040	2.044.200
2015-10	591.400	10%	33	1.951.620	1.182.800
2015-11	1.214.700	10%	32	3.887.040	2.429.400
2015-12	103.100	10%	31	319.810	206.200
<b>Total general</b>	<b>9.620.000</b>			<b>38.838.820</b>	<b>\$19.240.000</b>

### 3.8 Sanción por inexactitud

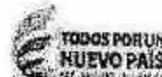
Teniendo en cuenta que en la liquidación oficial se calculó sanción por inexactitud con fundamento en lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016 al confirmarse que para el año 2015, el aportante había incurrido en esta conducta, considera el Despacho que la sanción debe ser modificada por cuanto en esta instancia variaron los ajustes determinados por esa conducta.

Al respecto, la citada norma dispuso:

*"Artículo 314". Modifíquese el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:  
Artículo 179°. La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo y las mismas se aplicarán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial según sea el caso.*

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A-18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323 V 1.0

© 2015 UGPP





Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 34 de 37

*Al aportante a quien la UGPP le haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, por conductas de omisión o mora se le propondrá una sanción por no declarar equivalente al 5% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin que exceda el 100% del valor del aporte a cargo, y sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.*

*Si el aportante no presenta y paga las autofliquidaciones dentro del término de respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP le impondrá en la liquidación oficial sanción por no declarar equivalente al 10% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin exceder el 200% del valor del aporte a cargo, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.*

*Si la declaración se presenta antes de que se profiera el requerimiento para declarar y/o corregir no habrá lugar a sanción.*

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** La sanción aquí establecida será aplicada a los procesos en curso a los cuales no se les haya decidido el recurso de reconsideración, si les es más favorable.

*2. El aportante a quien se le haya notificado el requerimiento para declarar y/o corregir, que corrija por inexactitud la autofliquidación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social deberá liquidar y pagar una sanción equivalente al 35% de la diferencia entre el valor a pagar y el inicialmente declarado.*

*Si el aportante no corrige la autofliquidación dentro del plazo para dar respuesta al Requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP impondrá en la Liquidación Oficial una sanción equivalente al 60% de la diferencia entre el valor a pagar determinado y el inicialmente declarado, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.*

Por lo anterior, atendiendo a las reglas previstas para el cálculo de la sanción por inexactitud de la norma precitada, se tomó el valor de los ajustes propuestos en esta instancia para el año 2015 en cuantía de \$5.912.024 y se aplicó la tarifa del 60%, lo que arrojó una sanción por inexactitud de \$3.547.214.

#### 4. CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo anterior, una vez revisados y analizados los temas expuestos en el cuerpo de la presente resolución, se obtiene que los ajustes determinados frente al Sistema de la Protección Social en la Resolución No. RDO-2018-02218 del 29 de junio de 2018, por valor de \$20.468.180, se reducen en \$4.928.156, quedando como aportes por pagar la suma de \$15.532.024.

El detalle de los ajustes que se modifican en esta instancia puede ser verificado en el archivo Excel adjunto al presente acto administrativo con las siguientes observaciones:

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A-18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
[www.ugpp.gov.co](http://www.ugpp.gov.co)  
PF-FOR-323 V 1.0

UNIDAD

TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración. Página: 35 de 37

Observaciones	Ajustes que desaparecen
Desaparece ajuste; El aportante no allega pruebas de ingresos en esta instancia, se mantiene la mensualización de los ingresos reportados en renta y se reconocen costos y/o gastos de acuerdo a pruebas allegadas. Se verifica planilla, los pagos fueron tenidos en cuenta en etapas anteriores.	1.933.056
Disminuye ajuste; El aportante no allega pruebas de ingresos en esta instancia, se mantiene la mensualización de los ingresos reportados en renta y se reconocen costos y/o gastos de acuerdo a pruebas allegadas. Se verifica planilla, los pagos fueron tenidos en cuenta en etapas anteriores.	84.100
Disminuye ajuste; El aportante no allega pruebas de ingresos en esta instancia, se mantiene la mensualización de los ingresos reportados en renta y se reconocen costos y/o gastos de acuerdo a pruebas allegadas.	2.588.800
Desaparece ajuste; El aportante no allega pruebas de ingresos en esta instancia, se mantiene la mensualización de los ingresos reportados en renta y se reconocen costos y/o gastos de acuerdo a pruebas allegadas.	322.200
<b>Total general</b>	<b>\$4.928.156</b>

Por otra parte, la sanción por inexactitud calculada en la liquidación oficial por valor de \$4.757.508, se reduce en \$1.210.294, por lo que el valor en este acto administrativo corresponde a \$3.547.214.

De igual forma, la sanción por omisión tasada en la liquidación oficial por valor de \$25.062.000 desaparece en cuantía de \$5.822.000, quedando un valor de omisión por pagar de \$19.240.000.

La totalidad de los ejercicios de análisis y determinación se encuentran detallados en el CD anexo que forma parte integral de la presente Resolución.

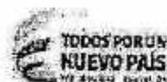
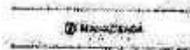
En mérito de lo expuesto, El Director de Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP,

#### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO:** MODIFICAR los aportes determinados en la Liquidación Oficial No. RDC-2018-02218 del 29 de junio de 2018, proferida por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales a cargo de **EFRAIN GÓMEZ CRUZ**, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo, los cuales se fijarán en la suma de **QUINCE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL VEINTICUATRO PESOS M/CTE (\$15.532.024)**, en los siguientes términos:

Tipo de Incumplimiento	Subsistema	Administradora	2018	Total general
Inexactitud	1. Salud	EPS003 CAFESALUD MEDICINA PREPAGADA S.A.	5.912.024	5.912.024
<b>Total Inexactitud</b>			<b>5.912.024</b>	<b>5.912.024</b>

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 13 No. 88A -18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4928050  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323 V 1.0





Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 36 de 37

Tipo de incumplimiento	Subsistema	Administradora	2015	Total general
Omisión	2. Pensión	ADMINISTRADORA SIN IDENTIFICAR	8.799.900	8.799.900
	3. FSP	ADMINISTRADORA SIN IDENTIFICAR	820.100	820.100
Total Omisión			9.620.000	9.620.000
Total general			15.532.024	15.532.024

Lo anterior sin perjuicio de los intereses de mora que se generen desde la fecha de vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación de aportes hasta la fecha en que se cancele la obligación. El cálculo del interés moratorio se rige por la tasa vigente para efectos tributarios, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

Los anteriores valores se discriminan en el archivo de Excel contenido en el CD anexo a la presente resolución y que hace parte integrante de la misma.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** MODIFICAR la sanción por inexactitud impuesta a EFRAIN GOMEZ CRUZ, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo, la cual se fijará en cuantía de TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$3.547.214).

**ARTÍCULO TERCERO:** MODIFICAR la sanción por omisión impuesta a EFRAIN GOMEZ CRUZ, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo, la cual se fijará en cuantía de DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$19.240.000.).

**ARTÍCULO CUARTO:** NOTIFICAR personalmente la presente providencia a ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, identificado con cédula de ciudadanía número 73.205.246, y T.P. 155.713, actuando en calidad de apoderado de EFRAIN GOMEZ CRUZ, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721, para lo cual se enviará citación a la Calle 38 No. 13-37 Piso 11 Edificio ARK 38 Oficina Vinnurétti Abogados<sup>24</sup>, de la ciudad de Bogotá, D.C., de conformidad con lo establecido en artículo 565 del Estatuto Tributario, o por edicto, si pasados diez (10) días el interesado no se presentare a notificarse personalmente, informándole que contra la presente Resolución no procede recurso alguno.

<sup>24</sup> Dirección procesal, Rad. 201820052786412 del 5 de septiembre de 2018.

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 60A-13, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4928090  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323 V 1.0

© 2018

TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS

91  
90



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 37 de 37

**ARTÍCULO QUINTO:** REMÍTASE el expediente a la Subdirección de Cobranzas de la Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, para que adelante el correspondiente cobro coactivo.

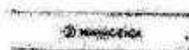
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

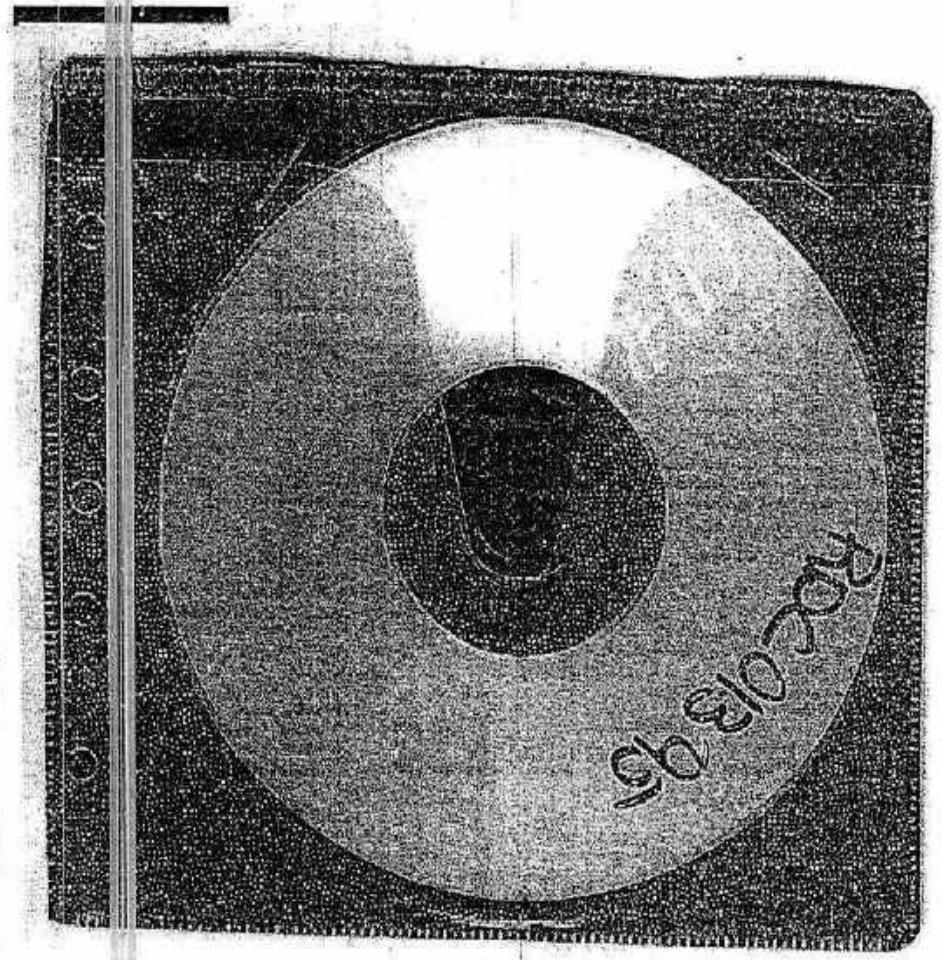
*JM/O*

**JORGE MARIO CAMPILLO OROZCO**  
Dirección de Parafiscales

Aprobó: GAGB  
Elaboró: JFH/LMLL

30 ABO 2013





RDC 013 951

72

A

10/1/2020

[https://aplicaciones.adres.gov.co/tdue\\_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=GvDc9E6Yjpc8eIB45zIINA==](https://aplicaciones.adres.gov.co/tdue_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=GvDc9E6Yjpc8eIB45zIINA==)



### ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES

Información de Afiliados en la Base de Datos Única de Afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud  
Resultados de la consulta

#### Información Básica del Afiliado :

COLUMNAS	DATOS
TIPO DE IDENTIFICACIÓN	CC
NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	4090721
NOMBRES	EFRAIN
APELLIDOS	GOMEZ CRUZ
FECHA DE NACIMIENTO	****/**/****
DEPARTAMENTO	BOGOTA D.C.
MUNICIPIO	BOGOTA D.C.

#### Datos de afiliación :

ESTADO	ENTIDAD	REGIMEN	FECHA DE AFILIACIÓN EFECTIVA	FECHA DE FINALIZACIÓN DE AFILIACIÓN	TIPO DE AFILIADO
ACTIVO	MEDIMAS EPS S.A.S. CONTRIBUTIVO	CONTRIBUTIVO	31/08/2004	31/12/2999	COTIZANTE

Fecha de impresión: 01/10/2020 16:04:03 | Estación de origen: 181.49.216.2

La información registrada en esta página es reflejo de lo reportado por las Entidades en cumplimiento de la Resolución 4622 de 2016.

Respecto a las fechas de afiliación contenidas en esta consulta, se aclara que la Fecha de Afiliación Efectiva hace referencia a la fecha en la cual inicia la afiliación para el usuario, la cual fue reportada por la EPS o EOC, sin importar que haya estado en el Régimen Contributivo o en el Régimen Subsidiado en dicha entidad. Ahora bien, la Fecha de Finalización de Afiliación, establece el término de la afiliación a la entidad de acuerdo con la fecha de la novedad que haya presentado la EPS o EOC. A su vez se aclara que la fecha de 31/12/2999 determina que el afiliado se encuentra vinculado con la entidad que genera la consulta.

La responsabilidad por la calidad de los datos y la información reportada a la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, junto con el reporte oportuno de las novedades para actualizar la BDUA, corresponde directamente a su fuente de información; en éste caso de las EPS, EOC y EPS-S.

Esta información se debe utilizar por parte de las entidades y los prestadores de servicios de salud, como complemento al marco legal y técnico definido y nunca como motivo para denegar la prestación de los servicios de salud a los usuarios.

Si usted encuentra una inconsistencia en la información publicada en esta página, por favor remítase a la EPS en la cual se encuentre afiliado y solicite la corrección de la información inconsistente sobre su afiliación. Una vez realizada esta actividad, la EPS debe remitir la novedad correspondiente a la ADRES, conforme lo establece la normatividad vigente.

**IMPRIMIR CERRAR VENTANA**

[https://aplicaciones.adres.gov.co/tdue\\_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=GvDc9E6Yjpc8eIB45zIINA==](https://aplicaciones.adres.gov.co/tdue_internet/Pages/RespuestaConsulta.aspx?tokenId=GvDc9E6Yjpc8eIB45zIINA==)



**Vinnurétti Abogados**  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

 **SIGNAL**

Línea de atención  
**ONLINE**



EFRAÍN GÓMEZ CRUZ  
C.C. 4.090.721

DEMANDA DE NULIDAD Y  
RESTITUCIÓN DEL DERECHO



ROA-2019-00020672  
Gestión Documental Digital V 1.0

Tel: (57) 193 0181 - (2) 486 6675 - Celular: 312 489 4870  
[www.vinnuretti.com](http://www.vinnuretti.com)



Vinnurétti Abogados  
Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

Honorable Magistrado  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN CUARTA (REPARTO)  
E. S. D.

Asunto: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y  
RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.  
Demandante: EFRAIN GOMEZ CRUZ  
Demandando: UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y  
PARAFISCALES - UGPP-.

ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía No. 73.205.246 y T.P. No. 155.713 del C. S. de la J., actuando en calidad de apoderado del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, mayor de edad, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721; de acuerdo con el poder conferido y adjunto a la presente demanda, acudo respetuosamente a su despacho para presentar en debida forma la solicitud de medida cautelar de conformidad a los siguientes:

#### I. FUNDAMENTOS FACTICOS

**PRIMERO:** La Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales "UGPP" decidió el recurso de reconsideración por medio de Resolución RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto del dos mil diecinueve (2019), modificando la Resolución RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018) y determinó los siguientes valores por pagar en el sistema general de seguridad social integral y de protección social así:

1. Liquidación Oficial RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), "Por medio de la cual se profiere Liquidación Oficial al señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 4.090.721, por inexactitud y omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015", determinando el valor por VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS M/CTE (\$20.460.180), una sanción por omisión por un valor de VEINTICINCO MILLONES SESENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$25.062.000) y una sanción por la conducta de inexactitud por la suma de CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/CTE (\$4.757.508).
2. Resolución RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019) "Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución número RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018), a través de la cual se profirió liquidación oficial a EFRAIN GOMEZ CRUZ, con Cedula de ciudadanía No. 4.090.721, por inexactitud y omisión en la afiliación y/o vinculación de los aportes al sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensión por los periodos de enero a diciembre de 2015, determinando un valor por la suma de QUINCE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL VEINTICUATOR PESOS M/CTE (\$15.532.024, una Sanción por Omisión por un valor de DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$19.240.000) y una



sanción por la conducta de inexactitud por la suma de TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$3.547.214)

SEGUNDO: Dentro del término legal se interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos Resolución RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto de dos mil diecinueve (2019), modificando la Resolución RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018).

## II. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

De conformidad a lo manifestado, solicito respetuosamente fijar caución para los efectos del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo con el fin de que se ordene a la UGPP abstenerse de promover ejecuciones coactivas en relación con los actos administrativos demandados en la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho de la cual hace parte la presente solicitud. La orden solicitada es imprescindible puesto que, de otra manera, se vulnerarían los derechos fundamentales del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ debido a que le resultaría imposible ejecutar su actividad económica,

Por otra parte, en el caso de configurarse el embargo de las cuentas de bancarias de la demandante se podría afectar, circunstancia que alteraría no solamente el desarrollo de su actividad económica sino también el pago sus obligaciones.

Así mismo, de nada serviría una sentencia favorable una vez finalizado el proceso de cobro coactivo si la potencialidad comercial de mi cliente se viere afectado.

Al momento de señalar el monto de la respectiva medida cautelar, el Despacho se servirá tener en cuenta el valor contenido en el acto administrativo Resolución RDC-2019-01395 del ocho (08) de agosto del dos mil diecinueve (2019), modificando la Resolución RDO-2018-02218 del veintinueve (29) de junio de dos mil dieciocho (2018).

Ruego honorable juez decretarlas con urgencia.

## III. REQUISITOS DE LA MEDIDA CAUTELAR

De conformidad al artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, se observa que la demanda se encuentra razonablemente fundamente en derecho, de igual forma los derechos invocados como vulnerados en los cargos establecidos en el libelo de la demanda, además de presentar las pruebas y todas las justificaciones para concederse la medida cautelar.



Vinnurétti Abogados

Asesores Jurídicos para la Defensa  
en Seguridad Social y Laboral

I. NOTIFICACIONES

En calidad de apoderado recibo notificaciones en la ciudad de Bogotá, en la Calle 38 No. 13-37, piso 11, edificio ARK 38, Oficina Vinnurétti Abogados, solicitamos realizar la notificación en debida forma.

De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, prohibimos la notificación por correo electrónico.

Atentamente,

ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN

C.C. 73.205.246

T.P. 155.713 del C. S. de la J.

Elaboró EAP

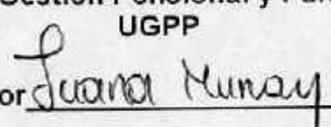


### ACTA DE NOTIFICACIÓN PERSONAL

En Bogotá D.C., a los treinta (30) días del mes de agosto de 2019, se hizo presente en el Centro de Atención al Ciudadano de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP –, ubicado en la Calle 19 N° 68A - 18, la señora CATHERINE NATALIA PEDRAZA BAQUERO, identificada con cédula de ciudadanía No.1.023.003.735 de Bogotá D.C., quien actúa en calidad de Autorizada del doctor ANDRES HERIBERTO TORRES ARAGÓN, identificado con cédula de ciudadanía número 73.205.246, y T.P. 155.713 del C.S de la J, quien actúa en calidad de apoderado del señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721 con el fin de notificarse personalmente del contenido de la siguiente Resolución:

Resolución No. RDC-2019-01395 del 08 de agosto de 2019, Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO-2018-02218 del 29 de junio de 2018.

Para culminar el trámite, se hizo entrega de una copia íntegra y auténtica del acto administrativo referenciado en treinta y siete (37) folios y un (01) CD, cuya verificación de la apertura del contenido se ha realizado en presencia del notificado; informándole que contra dicho acto no procede recurso alguno.

<p><b>El(la) Notificado (a),</b></p>  <p>Nombre CATHERINE NATALIA PEDRAZA BAQUERO</p> <p>C.C. 1.023.003.735 de Bogotá D.C.</p> <p>Teléfono: 7456181</p> <p>Celular: 3187056696</p>	<p><b>El Notificador,</b></p>  <p><b>SAÚL HERNANDO SUANCHA TALERO</b>  <b>Director de Servicios Integrados de Atención</b>  <b>Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -</b>  <b>UGPP</b></p> <p>Vobo Asesor </p> <p><b>Nombre JUANA MARINA MURRAY MARTINEZ</b></p>
---	---

Expediente No- 20171520058000656



PDA-2018-00015267  
Gestión Documental Digital V.1.0





30 AGO 2019

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

**RESOLUCIÓN No. RDC-2019-01395  
08/08/2019**

Por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra la  
**Resolución No. RDO-2018-02218 del 29 de junio de 2018.**

Expediente: 20171520058000656

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

En uso de sus facultades legales conferidas en el numeral 8° del artículo 19 del Decreto 575 de 2013, en concordancia con lo previsto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007 y lo dispuesto en el Libro V, Títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario, y

**CONSIDERANDO:**

Que mediante escritos radicados No. 201820052765742, 201820052766412 del 5 de septiembre de 2018 y 201880012791122 del 6 de septiembre de 2018, **ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN**, identificado con cédula de ciudadanía número 73.205.246, y T.P. 155.713, actuando en calidad de apoderado de **EFRAIN GOMEZ CRUZ**, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721, presentó recurso de reconsideración contra la Resolución No. RDO-2018-02218 del 29 de junio de 2018, por medio de la cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, profirió liquidación oficial al aportante por omisión en la vinculación e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral por los periodos enero a diciembre de 2015, por la suma de **VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS M/CTE (\$20.460.180)**, sanción por inexactitud por valor de **CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/CTE (\$4.757.508)**, y sanción por omisión por valor de **VEINTICINCO MILLONES SESENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$25.062.000)**.

Que teniendo en cuenta las facultades legales conferidas a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, se hará el análisis del recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO-2018-02218 del 29 de junio de 2018, con el fin de resolver el mismo en sede gubernativa.



## 1. PRESUPUESTOS PROCESALES

Verificado el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 722 del Estatuto Tributario, así como lo dispuesto en el artículo 559 *ibidem*, en concordancia con lo señalado en el artículo 28 del Decreto 1372 de 1992, mediante Auto ADC-2018-01626 del 9 de octubre de 2018, esta Dirección admitió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución No. RDO-2018-02218 del 29 de junio de 2018.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el recurso de reconsideración cumplió con los requisitos previstos por la Ley, este Despacho procederá a estudiar los argumentos de disenso planteados por el Recurrente.

## 2. ANTECEDENTES

Obran como antecedentes de las actuaciones administrativas adelantadas por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de esta Dirección, los siguientes:

- 2.1 Requerimiento de Información RQI-2017-00581, mediante el cual la Subdirección de Determinación de Obligaciones solicitó la información y documentos necesarios para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones al Sistema de la Protección Social por los periodos enero a diciembre del año 2015. El Requerimiento fue notificado por correo certificado el 13 de julio de 2017 de conformidad con la guía No. RN788734042CO, emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.
- 2.2 Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2017-02869, proferido por la Subdirección de Determinación de Obligaciones, mediante el cual propuso a **EFRAIN GOMEZ CRUZ**: (...) "5.1 *Afiliarse y/o reportar la novedad de ingreso, declarar, modificar y pagar, como COTIZANTE al Sistema de Seguridad Social Integral- SSSI, por los subsistemas de salud y pensiones, los aportes correspondientes a los periodos de enero a diciembre de 2015 (...)*". Este Requerimiento fue notificado por correo certificado el 3 de noviembre de 2017 de conformidad con la guía No. RN852711762CO, emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.
- 2.3 Radicado No. 201850050292442 del 2 de febrero de 2018 mediante el cual **EFRAIN GOMEZ CRUZ**, dio respuesta al Requerimiento para Declarar y/o Corregir No. RCD-2017-02869.
- 2.4 Resolución No. RDO-2018-02218 del 29 de junio de 2018, mediante la cual se profirió Liquidación Oficial a **EFRAIN GOMEZ CRUZ**, que fue notificada por correo certificado el 5 de julio de 2018, de conformidad con la guía No. RN975278384CO, emitida por la empresa Servicios Postales Nacionales S.A. 4-72.

30 AGO 2015

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 3 de 37

### 3. MOTIVOS DE INCONFORMIDAD Y CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

A continuación, el Despacho abordará todos y cada uno de los argumentos planteados por el recurrente, así:

#### 3.1 De la presunta falta de determinación de la base gravable para el periodo enero a junio de 2015

Luego de referir que de conformidad con el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política, los tributos, de los cuales hacen parte las contribuciones parafiscales solo pueden ser establecidos por el Congreso de la República y que la determinación de sus elementos, constituyen un requisito para exigir en cumplimiento de tales cargas, alega que el legislador no determinó la base gravable para realizar los aportes al Sistema de la Protección Social (sic) de los rentistas de capital, ni de los trabajadores por cuenta propia sin contrato de prestación de servicios. Con el objeto de contextualizar este aspecto, trae apartes de la Sentencia 602 del 16 de septiembre de 2015 de la Corte Constitucional.

Señala que la jurisprudencia constitucional ha precisado que la obligación tributaria debe cumplirse por el ciudadano cuando existe claridad en la fijación de tales elementos del tributo, y que, de lo contrario el administrado se encontraría en desventaja frente a la administración, pues no tendría certeza de lo que realmente debe contribuir.

Con fundamento en lo anterior, indica que La Unidad debe iniciar los procedimientos previa claridad de esos elementos.

Señala que, al revisar el caso del aportante, advierte las siguientes situaciones:

- El fiscalizado no ostenta la calidad de trabajador independiente.
- No tiene la calidad de trabajador independiente con contrato de prestación de servicios.
- El año fiscalizado fue el año 2015.
- Antes del mes de junio de 2015, no existía ley que determinara la base gravable para los trabajadores independientes por cuenta propia o rentistas de capital para efectos de realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social, motivo por el cual, existía un vacío jurídico al respecto y en consecuencia la estructura de la obligación tributaria no era para el contribuyente.
- De conformidad con lo anterior, La Unidad, no tiene facultad legal para fiscalizar al administrado, ya que no existe base gravable en la normatividad nacional para los trabajadores independientes por cuenta propia o rentistas de capital.

En criterio del recurrente, la Unidad no puede suplir ese vacío normativo mediante interpretaciones inaplicables y juicios apresurados con la finalidad de recaudar aportes al sistema.

En apoyo de sus argumentos, cita el apoderado, apartes de la Sentencia 891 del 31 de octubre de 2012 de la Corte Constitucional.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 4 de 37

A su juicio, con ese actuar La Unidad se atribuye una función legislativa supliendo es vacío normativo basado en la Sentencia 578 de 2009, solo con el argumento que, son trabajadores independientes todas las personas económicamente activas y por consiguiente deben realizar aportes como si fueran trabajadores independientes con contrato de prestación de servicios, situación que, deviene en violación de la realidad porque no se encuentran en las mismas condiciones un independiente contratista, un independiente rentista de capital, o un independiente por cuenta propia sin contrato de prestación de servicios.

Explica que ese vacío normativo fue suplido mediante la expedición de la Ley 1753 de 2015, en el artículo 135 que señaló la forma en que deben realizarse los aportes al Sistema de Seguridad Social por parte de todos los trabajadores independientes, con la finalidad de dar claridad y otorgar competencias a La Unidad, por lo que solo a partir de su expedición estaría facultada para iniciar las acciones de determinación de las obligaciones parafiscales a todos los trabajadores independientes y solo para periodos posteriores a esa fecha.

Alega que La Unidad no tiene claridad en la base gravable para los rentistas de capital e independientes por cuenta propia sin contrato de prestación de servicios, en la liquidación oficial en la medida que no considera la aplicación del 40% de ingreso; además porque en el concepto de la misma Unidad No. 201711200229761 del 27 de enero de 2017, aclaró que se debe aplicar ese porcentaje para calcular la base para estos sujetos.

Concluye por lo anterior, que su poderdante no estaba obligado a realizar aportes al Sistema de Seguridad Social para la primera mitad de 2015, dada la inexistencia de norma clara e inequívoca que determinara todos los elementos de la contribución parafiscal y además se evidencia la falta de claridad objetiva de la entidad para generar seguridad jurídica a los contribuyentes.

Corresponde al Despacho precisar, si, para la vigencia 2015, se encontraba establecida la base gravable para el pago de aportes por parte de personas como el señor EFRAIN GOMEZ CRUZ, que conforme con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme - CIIU<sup>1</sup> - 3120, desarrolla la actividad económica de "FABRICACION DE COLCHONES Y SOMIERES", y que de acuerdo con la información que se registra en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios que suministra la Dirección de Impuestos y Aduana Nacionales (DIAN), recibió ingresos brutos por \$1.197.222.000 en ese año:

Previo a ello, deberá hacerse referencia a la naturaleza de las contribuciones parafiscales y los elementos que la definen, como quiera que resulta relevante para el caso de análisis, detenerse en los elementos de "hecho generador", "sujeto pasivo" y "base gravable" mencionados por el recurrente, ya que estos distinguen en esencia, la obligación que el apoderado pretende no se le endilgue al aportante:

<sup>1</sup> Mediante la Resolución 139 del 21 de noviembre de 2012, la DIAN adoptó la Clasificación de Actividades Económicas (CIIU) revisión 4 adaptada para Colombia. La Resolución 139 del 21 de noviembre de 2012, ha sido modificada por las Resoluciones 154 de 2012 y 041 de 2013 de la DIAN.

30 AGO 2013

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 5 de 37

El concepto de tributo es una categoría compuesta por: (i) los impuestos, (ii) las tasas y (iii) las contribuciones<sup>2</sup>.

Definida la contribución parafiscal como una especie de los tributos, estas solo pueden ser creadas por el Congreso<sup>3</sup>, lo que a su vez les da el rango de **gravámen de origen legal** "que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector".<sup>4</sup>

Dentro de las contribuciones parafiscales establecidas por el legislador, las que ocupan a esta Unidad son las contribuciones parafiscales de la protección social, que, como 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:

En lo que respecta al (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**<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Respecto al contenido conceptual 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 de 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.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 6 de 37

En lo que tiene que ver con la (ii) Base Gravable, debe entenderse como el valor sobre el cual se aplica la tarifa para obtener el impuesto respectivo<sup>6</sup>.

El (iii) Sujeto Pasivo es el responsable de la obligación de declarar y pagar; es sobre quien recae el deber jurídico de tributar.

Es relevante llamar la atención en los elementos de "hecho generador" y "sujeto pasivo", como quiera que estos distinguen en esencia, la obligación a cargo del aportante, ya que, si confluyen en el mismo sujeto las calidades de trabajador independiente y/o rentista de capital y/o persona natural, y la capacidad de pago, nacerá para ellos tal deber.

Seguido entonces, se expondrá el marco legal, que, en materia de Sistema de Seguridad Social Integral, vincula a los trabajadores independientes, rentista de capital y en general a las personas naturales con capacidad de pago, como obligados para hacer aportes al sistema:

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".<sup>2</sup>

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 (...).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: "(...) 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley(...)".

<sup>4</sup> Estatuto Orgánico del Presupuesto—Decreto 111 de 1996— en el artículo 29 define las Contribuciones parafiscales de la siguiente manera

ARTICULO 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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 (...)."

30 AGO 2019

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 7 de 37

Para comenzar, las normas que establecen la obligación a cargo de los trabajadores independientes, los rentistas y en general, las personas naturales, del pago de aportes, hacen parte del desarrollo del marco regulatorio de la Ley 100 de 1993, "Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones", cuyos principios son entre otros, en de **Universalidad**, entendida como la garantía de la protección para todas las personas, sin ninguna discriminación, en todas las etapas de la vida y el de **solidaridad**, concebido como la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil.

Asimismo, se estableció como primer objetivo en dicha ley, "Garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o **capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema.**" (Se resalta).

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el Subsistema de Pensiones, el artículo 11 de la Ley 100 de 1993, guarda coherencia con sus propios principios, como quiera que establece el campo de aplicación **para todos los habitantes del territorio nacional.**

El artículo 13 de la misma ley, señala como característica del Sistema General de Pensiones, que "a. **La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes;**"

En lo que atañe al Subsistema de Salud, las disposiciones conservan el principio de universalidad. El objetivo del sistema general de seguridad social en salud se encuentra establecido en el segundo inciso del artículo 152 de la Ley 100 de 1993, y consiste en **regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso de toda la población al servicio en todos los niveles de atención.**

Se estableció en el artículo 156 literal de la ley 100 de 1993, que: "**b) que todos los habitantes en Colombia deberán estar afiliados al sistema general de seguridad social en salud, previo el pago de la cotización reglamentaria o a través del subsidio que se financiará con recursos fiscales, de solidaridad y los ingresos propios de los entes territoriales.**" (Se resalta por el Despacho).

El Artículo 157 de la Ley 100 de 1993, dispuso los tipos de participantes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Señaló la norma que, **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:*

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." (...) (Subrayado y negrillas fuera de texto).**

Una interpretación armónica de las normas, permiten sostener que con fundamento en los objetivos del Sistema de Seguridad Social Integral previstos en la Ley 100 de 1993, creada en desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política, el derecho irrenunciable a la Seguridad Social y la garantía de las prestaciones económicas y de salud se predica de todos los habitantes del estado colombiano sin excepción alguna.

Ahora bien, las disposiciones posteriores, que han reformado o reglamentado la Ley 100 de 1993, consagran las obligaciones que, en materia de Sistema de Seguridad Social Integral, se radican a cargo de los trabajadores independientes, rentistas de capital y en general en las personas naturales.

En lo que tiene relación con el Subsistema de Salud, el artículo 26 del Decreto 806 de 1998<sup>7</sup>, por el cual se reglamentaba la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional, estableció quienes serían las personas afiliadas al régimen contributivo. **Al respecto preceptuó que las personas con capacidad de pago deben afiliarse al régimen contributivo mediante el pago de una cotización o aporte económico previo, financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre éste y su empleador.**

Consagra la norma que serán afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud:

**1. "Como cotizantes:**

(...)

**d) Los trabajadores independientes, los rentistas, los propietarios de las empresas y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador y cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes; Mediante sentencia del 19 de agosto de 2004, de la Consejera Ponente, Ana Margarita Olaya Forero, el Consejo de Estado, se declaró la nulidad entre otros, del inciso final del artículo 26 del Decreto 806 de 1998 que dice "cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a dos salarios mínimos mensuales legales vigentes". (Se resalta).**

Como puede deducirse, los aspectos establecidos por la ley para vincular a la obligación de afiliación y pago de aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud recaen sobre la calidad de habitantes o residentes en Colombia y la capacidad de pago.

<sup>7</sup> Artículo derogado por el artículo 89 del Decreto 2353 de 2015.

30 ABO 2013

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 9 de 37

Adicionalmente, de acuerdo con esta disposición, los trabajadores independientes y los rentistas, deben afiliarse al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud en calidad de cotizantes.

Por otra parte, la obligación de afiliación y pago de aportes al Subsistema de Pensiones está consagrada en los artículos 2º y 3º de la Ley 797 de 2003, que modificaron los artículos 13 y 15 de la Ley 100 de 1993 respectivamente, al disponer:

*"Se modifican los literales a), e), i), del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y se adiciona dicho artículo con los literales l), m), n), o) y p), todos los cuales quedarán así:*

*Artículo 13. Características del Sistema General de Pensiones.*

***a) La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes;"***  
(El resaltado es nuestro).

Preceptúa el artículo 3º de la Ley 797 de 2003, que 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<sup>8</sup> 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."<sup>9</sup> (Se subraya).*

Conforme las mencionadas normas, en el caso del Subsistema de Pensiones, la obligación de afiliación está radicada entre otros, a cargo de los trabajadores independientes.

Por otra parte, se reitera, el Decreto 1406 de 1999 definió el alcance de la expresión aportante: señaló el artículo 1<sup>10</sup> de esta norma lo siguiente:

*"Para los efectos del presente decreto, las expresiones "sistema", "entidad administradora", "administradora", "aportante" y "afiliado" tendrán los siguientes alcances:*

(...)

<sup>8</sup> Aparte subrayado declarado EXEQUIBLE, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-1089-03 de 19 de noviembre de 2003. Magistrado Ponente Dr. Alvaro Tafur Galvis, "... en el entendido que las expresiones "El ingreso base de cotización no podrá ser inferior al salario mínimo y deberá guardar correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado" contenidas en el literal a) del referido párrafo presuponen la existencia de un ingreso efectivo por parte del trabajador independiente para hacer obligatoria su cotización."

<sup>9</sup> Expresión "los trabajadores independientes" declarada EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-259-09 de 2 de abril de 2009, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo.

<sup>10</sup> Artículo compilado en el artículo 3.2.1.1 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 4.1.1 del mismo Decreto 780 de 2016.

**"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.** (El resaltado es del Despacho).

Es oportuno precisar que, mediante el Decreto 1406 de 1999, se adoptaron disposiciones reglamentarias de la Ley 100 de 1993, se reglamentó parcialmente el artículo 91 de la Ley 488 de diciembre 24 de 1998, se dictaron disposiciones para la puesta en operación del Registro Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral, y se estableció el régimen de recaudación de aportes que financian dicho Sistema.

Vueltos al tema de estudio, por la interpretación armónica que debe hacerse de las normas que rigen la materia, es dable concluir que radican entre otras, a cargo de los trabajadores independientes, rentista de capital y en general en las personas naturales con capacidad de pago, la obligación de afiliarse al Sistema tantas veces mencionado y hacer el pago de aportes.

Ahora bien, en cuanto a la base gravable, en el periodo que el recurrente extraña la determinación de este elemento, esto es, entre enero y junio de 2015, estaba regulado por el artículo 19 de la Ley 100 de 1993<sup>11</sup>, que consagraba que los afiliados al sistema que no estuvieran vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, **cotizarían sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.**

Por otra parte, a partir de este Decreto 510 de 2003<sup>12</sup> (artículo 3º), "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".

La norma también dispuso que, 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.

Así es que, a partir de este Decreto la base de cotización es igual para los Subsistemas de Pensiones y Salud.

Por otra parte, con la expedición de la Ley 1753 de 2015 (artículo 135), se introdujo una modificación para hacer el cálculo del ingreso base de cotización para los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo

<sup>11</sup> Modificado por el art. 6, Ley 797 de 2003.

<sup>12</sup> Compilado en el Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.3.1.9.

30 AGO 2015

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 11 de 37

mensual legal vigente (smmlv), referida a la aplicación del 40% del valor mensualizado de sus ingresos.

Por lo tanto, para los meses de enero a junio de 2015, el Ingreso Base de Cotización, sobre el cual deben liquidarse los aportes a la seguridad social, se determina sobre los ingresos efectivamente percibidos, de los cuales pueden deducirse los costos y/o gastos en que se incurra para desarrollar la actividad, siempre que tengan relación de causalidad con la actividad generadora de renta y que sean necesarias y proporcionadas para la ejecución de la misma, según dispone el artículo 107 del Estatuto Tributario, quedando entonces desestimado el argumento expuesto.

Y por virtud del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, a partir de julio de 2015, se determina un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del cual también podrá deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad.

Efectuadas las anteriores precisiones, resulta claro que no existe un vacío legal como lo advierte el recurrente en relación con la determinación del ingreso base de cotización para el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social para la vigencia 2015, que deba ser llenado por esta Unidad.

Ahora bien, sobre la sentencia 578 de 2009, respecto de la cual, el apoderado señala, que es a través de esta, que la Unidad llenó el presunto vacío jurídico, debe precisarse que el fundamento jurídico de la liquidación oficial está constituido por la normatividad aplicable a la materia, como una lectura juiciosa de tal documento permite advertir; en especial conviene señalar algunas normas consideradas en ese acto, que establecieron dicha base:

#### 2.4. "Base gravable"

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

Hechas las precisiones anteriores, no encuentra el Despacho desconocimiento del principio de legalidad en materia tributaria consagrados en los artículos 150 (numeral 12) y 338 de la Constitución Política dado que todos los elementos de la obligación están expresamente determinados en la Ley.

Por lo tanto, no existe extralimitación en las funciones que legalmente le han sido atribuidas a la Unidad, ya que en su actuar se contrae a la aplicación de la ley sin invadir competencia alguna del órgano legislativo.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 12 de 37

### 3.2 No obligación de afiliarse al Sistema de Seguridad Social por falta de claridad en la base gravable.

En criterio del apoderado el señor Gómez Cruz, no estaba obligado al pago de aportes al Subsistema de Salud por la falta de determinación de todos los elementos del tributo y por tanto al expedir una liquidación oficial se estaría vulnerando el derecho al debido proceso, pues el acto administrativo adolecería de falsa motivación la cual se configura según precedente jurisprudencial del 14 de abril de 2016 No. 250002324000200800228501, cuando:

- Se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública.
- Los supuestos de hecho esgrimidos son contrarios a la realidad, bien sea por error o por razones engañosas o simuladas.
- Porque el autor del acto, le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen.
- Porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión.

Ya que el fundamento esgrimido en este punto es el mismo que refiere sobre la falta de determinación de la base gravable para el año 2015, hechas las precisiones en el acápite anterior, no es necesario pronunciarse nuevamente al respecto.

No obstante, sobre la falta motivación, solo es necesario indicar que la información integrada en el Ingreso Base de Cotización, por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales en la liquidación oficial, es la que el aportante reportó y se extrae de las pruebas que reposan en el expediente 20171520058000656; luego no se advierte falsedad alguna en los datos que la entidad consideró para conformar dicha base, ni una equivocada apreciación de tal información.

Y en cuanto a la vulneración del debido proceso, resulta útil indicar lo que la Corte Constitucional ha expresado sobre las que constituyen las garantías mínimas del debido proceso administrativo, habida consideración que, al reparar en cada una de ellas, observa el Despacho que ninguna ha sido pretermitida por La Unidad:

En este sentido ha dicho la Corte Constitucional en Sentencia C-248/13:

*"DEBIDO PROCESO-Definición*

*La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso "como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.*

(...)

*"DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías mínimas*

*La Corte ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vi) a gozar de la presunción de inocencia; vii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso."*

En punto al derecho al debido proceso, considera esta Unidad que ha respetado durante todo el proceso de fiscalización sus formas propias: en el curso del mismo, el aportante, ha tenido la oportunidad de esgrimir razones, allegar pruebas, ha sido notificado conforme las normas disponen para estos casos, el proceso se ha adelantado por quien tiene la competencia legal para el efecto y en oportunidad y se han preservado las formas para salvaguardar el derecho de contradicción y de defensa establecidos en las normas aplicables al caso.

### 3.3 De los ingresos y la deducción de costos

Repara el apoderado en la forma como se mensualizaron los ingresos en la liquidación oficial y el hecho que no se tuvieron en cuenta las deducciones registradas en la declaración de renta.

Previo a referirnos a los argumentos puntuales que hace el recurrente en relación con estos aspectos, se referirá el Despacho a la necesidad de la prueba, en la medida que para resolver favorablemente las pretensiones de quien alega en su favor determinado hecho, debe probar las afirmaciones que en sus argumentos esgrime; veamos:

Por disposición del artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, los procedimientos de liquidación oficial que adelanta la UGPP se deben ajustar al Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI.

Al respecto, adquiere relevancia el régimen probatorio contenido en el Título VI, que establece reglas generales en relación con la actividad probatoria de la Administración y el administrado:

*"ARTICULO 742. LAS DECISIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEBEN FUNDARSE EN LOS HECHOS PROBADOS. <Fuente original compilada: L. 52/77 Art. 32> La determinación de tributos y la imposición de sanciones deben fundarse en los hechos que aparezcan demostrados en el respectivo expediente, por los medios de prueba señalados en las leyes tributarias o en el Código de Procedimiento Civil, en cuanto éstos sean compatibles con aquellos."*

Tales medios de prueba pueden ser la confesión, testimonio, el documento (dentro de la cual se encuentra la prueba contable), inspecciones tributarias, etc. Igualmente, debe resaltarse la remisión que se realiza hacia el Procedimiento Civil, actualmente reglado en el Código General del Proceso.

**"ARTICULO 743. IDONEIDAD DE LOS MEDIOS DE PRUEBA. La idoneidad de los medios de prueba depende en primer término, de las exigencias que para establecer determinados hechos preceptúen las leyes tributarias o las leyes que regulan el hecho por demostrarse y a falta de unas y otras, de su mayor o menor conexión con el hecho que trata de probarse y del valor de convencimiento que pueda atribuirseles de acuerdo con las reglas de la sana crítica."** (Subrayas y negrillas nuestras).

El artículo citado establece el principio de conducencia de la prueba, en la medida que, en determinados casos, atendiendo al tipo de hechos que deben probarse, la ley establece el *onus probandi* (carga de la prueba), para que, a través de determinado medio probatorio, y no de otra forma, se establezca la veracidad de un hecho. Tal es el caso de la factura o el documento equivalente para demostrar los costos y/o gastos.

Ahora bien, tres son las reglas que rigen la actividad probatoria en toda actuación judicial y administrativa:

- **Conducencia:** Se refiere a la idoneidad o aptitud del medio de prueba para demostrar lo que se pretende probar, dicho en otras palabras, significa que la prueba sea la adecuada en términos legales, para demostrar un hecho. Así, por ejemplo, la única forma idónea de probar expensas, es la factura o el documento equivalente y no un testimonio.
- **Pertinencia:** Demuestra la relación directa entre el hecho alegado y la prueba solicitada. Puede que una prueba sea conducente para probar un hecho determinado (el instrumento sirve para probar un hecho), sin embargo, no guarde ninguna relación con el tema probatorio. Por ejemplo, una prueba sería impertinente cuando demuestra un aspecto que no está discutido.
- **Utilidad:** La utilidad de la prueba deviene porque la misma es conducente, pertinente y demuestra de manera exclusiva el hecho pretendido, por el contrario, será inútil la prueba cuando el hecho que se quiere probar con ella, se encuentra plenamente demostrado en el proceso, de modo que se torna en innecesaria y aún costosa para el debate procesal.

Advertidos los parámetros probatorios generales, igualmente, el Estatuto Tributario, dentro del Título VI, establece reglas específicas en relación con la prueba de hechos contables, dentro de los artículos 772, 774 y 777, que rezan:

*"Art. 772. La contabilidad como medio de prueba. Los libros de contabilidad del contribuyente constituyen prueba a su favor, siempre que se lleven en debida forma."*

*"Art. 774. Requisitos para que la contabilidad constituya prueba. Tanto para los obligados legalmente a llevar libros de contabilidad, como para quienes no estando legalmente obligados lleven libros de contabilidad, éstos serán prueba suficiente, siempre que reúnan los siguientes requisitos:*

1. Estar registrados en la Cámara de Comercio o en la Administración de Impuestos Nacionales, según el caso;
2. Estar respaldados por comprobantes internos y externos;
3. Reflejar completamente la situación de la entidad o persona natural;
4. No haber sido desvirtuados por medios probatorios directos o indirectos que no estén prohibidos por la ley;

30 ABO 2013

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 15 de 37

5. No encontrarse en las circunstancias del artículo 74<sup>13</sup> del Código de Comercio.”

“Art. 777. La certificación de contador público y revisor fiscal es prueba contable. Cuando se trate de presentar en las oficinas de la Administración pruebas contables, serán suficientes las certificaciones de los contadores o revisores fiscales de conformidad con las normas legales vigentes, sin perjuicio de la facultad que tiene la administración de hacer las comprobaciones pertinentes. (Subrayas del Despacho).”

Ahora bien, la deducción de los costos y gastos asociados a la actividad económica es procedente, en la medida que se cumplan los requisitos de causalidad, necesidad y proporcionalidad previstos en el artículo 107 del Estatuto Tributario<sup>14</sup>.

Por otra parte, la procedencia tales deducciones, está supeditada a la presentación de facturas o documentos equivalentes, con el lleno de los requisitos consagrados en los literales b), c), d), e), f) y g) de los artículos 617 y 618 del Estatuto Tributario, como lo establece el artículo 771-2 del mismo estatuto. Señala la norma:

**“ARTICULO 771-2. PROCEDENCIA DE COSTOS, DEDUCCIONES E IMPUESTOS DESCONTABLES.** Artículo adicionado por el artículo 3o. de la Ley 383 de 1997. Para la procedencia de costos y deducciones en el impuesto sobre la renta, así como de los impuestos descontables en el impuesto sobre las ventas, se requerirá de facturas con el cumplimiento de los requisitos establecidos en los literales b), c), d), e), f) y g) de los artículos 617 y 618 del Estatuto Tributario.

*Tratándose de documentos equivalentes se deberán cumplir los requisitos contenidos en los literales b), d), e) y g) del artículo 617 del Estatuto Tributario.*

*Cuando no exista la obligación de expedir factura o documento equivalente, el documento que pruebe la respectiva transacción que da lugar a costos, deducciones o impuestos descontables, deberá cumplir los requisitos mínimos que el Gobierno Nacional establezca.*

**PARAGRAFO.** *En lo referente al cumplimiento del requisito establecido en el literal d) del artículo 617 del Estatuto Tributario para la procedencia de costos, deducciones y de impuestos descontables, bastará que la factura o documento equivalente contenga la correspondiente numeración.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Parágrafo adicionado por el artículo 135 de la Ley 1819 de 2016. Sin perjuicio de lo establecido en este artículo, los costos y deducciones efectivamente realizados durante el año o período gravable serán aceptados fiscalmente, así la factura de venta o documento equivalente tenga fecha del año o período siguiente, siempre y cuando se acredite la prestación del servicio o venta del bien en el año o período gravable.*

<sup>13</sup> Artículo derogado por el literal c) del artículo 625 de la Ley 1564 de 2012.

<sup>14</sup> **ARTICULO 107. LAS EXPENSAS NECESARIAS SON DEDUCIBLES.** Son deducibles las expensas realizadas durante el año o período gravable en el desarrollo de cualquier actividad productora de renta, siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad.

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

Establecen los artículos 617 y 618 del Estatuto Tributario:

*"ARTICULO 617. REQUISITOS DE LA FACTURA DE VENTA. Artículo modificado por el artículo 40 de la Ley 223 de 1995. Para efectos tributarios, la expedición de factura a que se refiere el artículo 615 consiste en entregar el original de la misma, con el lleno de los siguientes requisitos:*

- a. Estar denominada expresamente como factura de venta.*
- b. Apellidos y nombre o razón y NIT del vendedor o de quien presta el servicio.*
- c. Literal modificado por el artículo 64 de la Ley 788 de 2002. Apellidos y nombre o razón social y NIT del adquirente de los bienes o servicios, junto con la discriminación del IVA pagado.*
- d. Llevar un número que corresponda a un sistema de numeración consecutiva de facturas de venta.*
- e. Fecha de su expedición.*
- f. Descripción específica o genérica de los artículos vendidos o servicios prestados.*
- g. Valor total de la operación.*
- h. El nombre o razón social y el NIT del impresor de la factura.*
- i. Indicar la calidad de retenedor del impuesto sobre las ventas.*
- j. <Literal INEXEQUIBLE>*

*Al momento de la expedición de la factura los requisitos de los literales a), b), d) y h), deberán estar previamente impresos a través de medios litográficos, tipográficos o de técnicas industriales de carácter similar. Cuando el contribuyente utilice un sistema de facturación por computador o máquinas registradoras, con la impresión efectuada por tales medios se entienden cumplidos los requisitos de impresión previa. El sistema de facturación deberá numerar en forma consecutiva las facturas y se deberán proveer los medios necesarios para su verificación y auditoría.*

*PARAGRAFO. En el caso de las Empresas que venden tiquetes de transporte no será obligatorio entregar el original de la factura. Al efecto, será suficiente entregar copia de la misma.*

*PARÁGRAFO. Parágrafo adicionado por el artículo 45 de la Ley 962 de 2005. Para el caso de facturación por máquinas registradoras será admisible la utilización de numeración diaria o periódica, siempre y cuando corresponda a un sistema consecutivo que permita individualizar y distinguir de manera inequívoca cada operación facturada, ya sea mediante prefijos numéricos, alfabéticos o alfanuméricos o mecanismos similares."*

(...)

*"ARTICULO 618. OBLIGACIÓN DE EXIGIR FACTURA O DOCUMENTO EQUIVALENTE. Artículo subrogado por el artículo 76 de la Ley 488 de 1998. A partir de la vigencia de la presente ley los adquirentes de bienes corporales muebles o servicios están obligados a exigir las facturas o*

30 ABO 2013

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 17 de 37

*documentos equivalentes que establezcan las normas legales, al igual que a exhibirlos cuando los funcionarios de la administración tributaria debidamente comisionados para el efecto así lo exijan.”*

Por otra parte, para acreditar las expensas que pretende hacer valer, los documentos soportados deberán atender al lleno de los requisitos previstos en el artículo 3º del Decreto 522 de 2003, ya que el aportante pertenece al régimen común.

Ahora bien, el Consejo de Estado en Sentencia del 28 de junio de 2010, CP. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, radicación número: 25000-23-27-000-2003-00638-01(16791), se pronunció sobre la importancia probatoria de la factura para la procedencia de costos y deducciones, en los siguientes términos:

*“...En efecto, el artículo 771-2 del Estatuto Tributario fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-733 de 2003 en la cual hizo las siguientes precisiones: - La factura o documento equivalente en materia impositiva constituye una valiosa fuente de información para el control de la actividad generadora de renta, para el cobro y recaudo de ciertos impuestos y, para evitar o al menos disminuir la evasión y el contrabando. Expedir y exigir la factura con los requisitos legales son deberes de colaboración con la administración para hacer efectivos los principios constitucionales de solidaridad y prevalencia del interés general. - En materia tributaria la libertad probatoria no es absoluta, pues, en ciertos eventos, el legislador puede exigir la presentación de documentos privados, como sucede con la factura para la procedencia de costos y deducciones en el impuesto sobre la renta. - La finalidad de esta exigencia consiste en establecer con certeza la existencia y transparencia de las transacciones económicas que dan lugar a los descuentos, costos y deducciones, así como a los impuestos descontables, y con ello acreditar su legalidad a fin de fortalecer la lucha contra la evasión. Por lo anterior, trasciende del ámbito meramente formal y se constituye en presupuesto para la configuración de un derecho sustancial. **La Corte concluye que no es la simple transacción la que configura el derecho a registrar los costos, deducciones e impuestos descontables, sino el hecho de haberla realizado dentro del marco de la ley y bajo las formalidades por ella exigidas. De acuerdo con lo anterior, la norma establece una tarifa legal probatoria, de manera que para la procedencia de los costos solicitados por un contribuyente debe presentarse la factura que los soporta...**” (Se resalta).*

Así las cosas, al hacer la evaluación sobre qué sumas pueden ser deducidas para efectos de calcular el IBC, se observarán en conjunto los requisitos a que alude el artículo 107 del Estatuto Tributario, de manera que los costos y/o gastos aportados que no cumplan con los anteriores presupuestos respecto de la actividad productora de renta, no podrán ser tenidos en cuenta para modificar los ajustes determinados en la liquidación oficial.

Lo anterior, en cuanto a la deducción de expensas que, conforme a las normas expuestas, es dable hacer, de los ingresos efectivamente percibidos por el aportante.

Por otra parte, además de la deducción de expensas, para que sean modificado el Ingreso Base de Cotización y los ajustes determinados en la liquidación oficial calculados deberá acreditarse la cancelación de los aportes en la Planilla Integrada para la Liquidación de Aportes –PILA, o probarse la inexistencia de la obligación frente al Sistema de la Protección Social.



Lo anterior, a través de las pruebas conducentes, es decir que tengan la idoneidad legal para demostrar los hechos que se plantean para desvirtuar tales diferencias.

Por otra parte, retomando el tema sobre la necesidad de la prueba, el honorable Consejo de Estado ha señalado:

*“La noción de carga ha sido definida como “una especie menor del deber consistente en la necesidad de observar una cierta diligencia para la satisfacción de un interés individual escogido dentro de los varios que excitaban al sujeto”<sup>15</sup>.*

(...)

*Trayendo este concepto al ámbito del proceso y de la actividad probatoria dentro del mismo, la noción de carga se traduce en **que a pesar de la igualdad de oportunidades que, en materia de pruebas, gobierna las relaciones entre las partes procesales, dicho punto de partida no obsta para que corra por cuenta de cada una de ellas la responsabilidad de allegar o procurar la aportación, al expediente, de la prueba de ciertos hechos, bien sea porque los invoca en su favor, bien en atención a que de ellos se deduce lo que pide o a lo que se opone, ora teniendo en cuenta que el hecho opuesto está exento de prueba -verbi gratia, por venir presumido por la ley o por gozar de notoriedad o por tratarse de una proposición (afirmación o negación) indefinida-**.*

(...)

*Como fácilmente puede advertirse, el aspecto en últimas más trascendente de las reglas de la carga de la prueba se concreta en las consecuencias que se derivan de su no satisfacción, esto es, del no ejercicio de los derechos a la aportación o solicitud de práctica de pruebas o a la formulación de alegaciones dentro del proceso, si se tiene en cuenta que la finalidad de éste, para las partes, es la estimación o desestimación de la(s) pretensión(es) formulada(s) y que, por ello, dentro de él se lleve a cabo una instrucción encaminada a proporcionar al juzgador los elementos necesarios para que pueda efectuar la comparación entre los fundamentos de tal(es) pretensión(es) y el ordenamiento jurídico<sup>16</sup>. Y el de las consecuencias del incumplimiento de la carga de probar o de alegar es el aspecto más relevante, habida cuenta de que la parte que desee obtener un resultado favorable a sus pretensiones necesitará probar y alegar todo aquello que sea útil y pertinente para la defensa de su posición.*

*En otros términos, «no existe un deber de probar, pero el no probar significa en la mayoría de los casos la derrota»<sup>17</sup>; las reglas de la carga de la prueba sirven para establecer cuál de las partes tendrá que soportar el resultado desfavorable derivado de una actividad probatoria o de la falta de alegación o de una alegación incompleta<sup>18</sup>, pues aunque el juez no disponga de todos los hechos cuyo conocimiento hubiera resultado necesario para fallar en uno u otro sentido, la prohibición de «non liquet» le obliga a resolver, en todo caso.*

<sup>15</sup> HINESTROSA, Fernando, *Derecho Civil Obligaciones*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., 1969, p. 180.

<sup>16</sup> GUASP, Jaime, *Derecho Procesal Civil*, I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1.968, p. 312.

<sup>17</sup> MUÑOZ SABATE, Luis, *Técnica probatoria. Estudio sobre las dificultades de la prueba en el proceso*, Praxis, Barcelona, 1987, pp. 48-49.

<sup>18</sup> GUASP, Jaime, *Derecho Procesal Civil*, I. cit., p. 318.

30 ABO 2013

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 19 de 37

Es entonces cuando las reglas de la carga de la prueba le indicarán en cabeza de cuál de las partes recaía la obligación de haber acreditado un determinado hecho y, por consiguiente, a quién corresponderá adscribir, en la sentencia, las consecuencias desfavorables derivadas de su no demostración, pues dichas reglas, precisamente, permiten al fallador cumplir con su función de resolver el litigio cuando falta la prueba, sin tener que abstenerse de dirimir, de fondo, la cuestión, para no contrariar, con un pronunciamiento inhibitorio, los principios de economía procesal y de eficacia de la función jurisdiccional. (...)

El precepto que en el derecho positivo colombiano gobierna el tema, tratándose de los procedimientos que se adelantan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por virtud de la incorporación que el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo efectúa respecto de las normas del Código de Procedimiento Civil que regulan materias no desarrolladas en aquella codificación, es el artículo 177 del citado Estatuto Procesal Civil, cuyo tenor literal es el siguiente:

**"Artículo 177. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.**

**Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba".**

La referida norma legal desarrolla el tradicional aforismo de acuerdo con el cual quien afirma un hecho debe probarlo: "incumbit probatio qui dicit non qui negat". Ello se traduce, en los procesos que cursan ante el Juez de lo Contencioso Administrativo, en que quien pretende determinado efecto jurídico debe acreditar los supuestos de hecho de las normas en que se ampara, luego, en general, corresponde la carga de la prueba de los hechos que sustentan sus pretensiones, en principio, al demandante, al paso que concierne al demandado demostrar los sucesos fácticos en los cuales basa sus excepciones o su estrategia de defensa. Si aquél no cumple con su onus probandi, la consecuencia que habrá de asumir será la desestimación, en la sentencia, de su causa petendi; si es éste, en cambio, quien no satisface la exigencia probatoria en punto de los supuestos fácticos de las normas cuya aplicación conduciría a la estimación de sus excepciones o de los argumentos de su defensa, deberá asumir, consiguientemente, una fallo adverso a sus intereses.

Los planteamientos que se han dejado expuestos son, entonces, los que han de ilustrar el proceder del Juez ante la falta o la insuficiencia de los elementos demostrativos de los hechos que constituyen el thema probandum del proceso -es decir, aquellos respecto de los cuales se predica la necesidad de su demostración- pues la autoridad judicial, en cualquier caso, no puede declinar su responsabilidad de resolver el fondo del asunto, de suerte que las anotadas reglas de la carga de la prueba indicarán si procede despachar favorablemente las pretensiones del actor o, por el contrario, si lo que se impone es acceder a la oposición formulada por la parte demandada."<sup>19</sup> (Negrillas y subrayas del Despacho).

El fallo citado, establece reglas universales aplicables a los procedimientos administrativos, como quiera que, en ambos casos, la exigencia de prueba sea un derivado del derecho de

<sup>19</sup> SECCIÓN TERCERA, sentencia del 14 de marzo de 2013, Exp. 23469 C.P. MAURICIO FAJARDO GOMEZ.

defensa y del debido proceso. Con sustento en el fallo citado, este Despacho destaca dos aspectos fundantes del principio de carga de la prueba:

- Es un parámetro de conducta para la Administración y el administrado: para que salgan adelante las alegaciones de las partes deben aportarse los elementos probatorios necesarios, teniendo en cuenta la calidad y condiciones de cada extremo procesal.
- La omisión probatoria, conlleva la desestimación de un hecho aducido, pero no probado.

Pues bien, atendiendo a que el objeto de las pruebas son los hechos, en el contexto del procedimiento administrativo de determinación de contribuciones al Sistema de Seguridad Social Integral, la prueba de hechos requiere de pruebas idóneas, conducentes y útiles, que lleven al convencimiento de la ocurrencia de los mismos.

Igualmente, en materia tributaria opera el principio de la "carga dinámica de la prueba", reconocido jurisprudencialmente por la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado en los siguientes términos:

*"La norma citada consagra una presunción legal que admite prueba en contrario o mejor a demostrar como cierto el hecho declarado, una vez así se lo exija la autoridad tributaria. En consecuencia, los hechos que el contribuyente refleja en la declaración privada o en la que la corrige, así como los que manifieste con ocasión de la respuesta a los requerimientos de la Administración gozan de presunción de certeza. Sin embargo, el contribuyente está obligado a demostrar "el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen", o mejor, a demostrar los hechos que expuso como ciertos en las declaraciones tributarias.*

*Las autoridades tributarias están dotadas de facultades de fiscalización e investigación para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas sustanciales [art. 684 E.T], y por eso, más allá de probar la certeza, veracidad o la realidad de los hechos declarados por el contribuyente en las declaraciones privadas, las facultades de fiscalización e investigación se deben orientar a verificar el cumplimiento de los presupuestos que la ley dispone para legitimar el tributo declarado.*

*Pero, la carga probatoria que tienen las autoridades tributarias no merma o limita la que le corresponde a los contribuyentes. De hecho, en materia tributaria opera, de manera relativa, la carga dinámica de la prueba, en el entendido de que es el contribuyente el que se encuentra en posición privilegiada para probar el hecho económico declarado y, por lo tanto, está en condiciones de allegar la prueba respectiva del hecho controvertido y alegado por la autoridad tributaria.*

*Lo anterior concuerda, incluso, con lo previsto en los arts. 786 a 791 del E.T., en cuanto consagran la obligación de los contribuyentes de probar determinadas hechos. Así mismo, con el artículo 745 del E.T. en cuanto dispone que las dudas provenientes de vacíos probatorios existentes en el momento de practicar las liquidaciones o de fallar los recursos, deben resolverse, si no hay modo de eliminarlas, a favor del contribuyente **cuando este no se encuentre obligado***

30 AGO 2013

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 21 de 37

**a probar determinados hechos de acuerdo con las normas del capítulo I del Título VI del E.T.<sup>120</sup>** (Subrayas y negrillas del Despacho).

Así las cosas, es el aportante a quien le atañe probar los hechos que en su favor alega, tanto en lo que tiene que ver con los ingresos que señala no recibió en la vigencia 2015, como en lo relativo a los costos y gastos en que incurrió en algún periodo en particular, para que pueda modificarse el Ingreso Base de Cotización y hacer la deducción de expensas que persigue, pues es quien está en una mejor posición para probar, ya que en el desarrollo de su actividad, acopia directamente la documentación probatoria correspondiente.

Seguido se pronuncia el Despacho sobre los argumentos expuestos:

**- Ingresos**

Al respecto señala que no se tienen en cuenta los hechos económicos realmente ocurridos, en la medida en que la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, procede a calcular automáticamente los ingresos mensuales del aportante, sin tener en cuenta los comprobantes de ingresos y egresos durante todos los meses, situación que no se encuentra establecida en la norma que regula el funcionamiento de La Unidad.

Señala que esta situación vulnera el principio de legalidad, ya que arbitrariamente se desvirtúa la buena fe del aportante al momento de diligenciar la declaración de renta del año 2015.

Como apoyo de sus argumentos, cita apartes de la Sentencia de constitucionalidad del 28 de enero de 2006 del MP. Humberto Antonio Sierra Porto.

Agrega que no existen presunciones legales relativas a que los ingresos anuales se causan en todos los meses del año.

Para el apoderado, La Unidad actuó de manera arbitraria, al aplicar presunciones en las cuales determina que el aportante recibió ingresos mensuales por valor de \$49.761.316, sin conocer realmente, la ocurrencia exacta de los ingresos realizados, lo que desconoce un requisito esencial para el nacimiento de la obligación en materia civil, que es la claridad del hecho que configura la obligación para efectos que sea exigible.

Por las razones que explica, concluye que el procedimiento surtido, se fundamenta en hechos hipotéticos que, a la luz de los postulados de la Constitución Política, afecta los derechos del debido proceso, defensa, contradicción, y la materia legal, la norma civil, sobre la exigibilidad de las obligaciones.

Sustenta el argumento a través de la Sentencia 388 del 5 de abril de 2000 del MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>120</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 12 de marzo de 2012, expediente 17734 C.P. Hugo Fernando Basildas Bárcenas.

30 AGO 2019

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 22 de 37

No comparte el Despacho el criterio del recurrente, ya que los valores de los ingresos recibidos por el aportante en la vigencia fiscalizada (2015), se encuentran probados en la declaración de renta, según información que remitió la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN. Dicha declaración goza de presunción de veracidad en los términos del artículo 746 del Estatuto Tributario.

Aunado a lo anterior, el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, estableció las presunciones de capacidad de pago y de ingresos y la obligación de afiliarse al Régimen Contributivo entre otros, para: **“33.1 Las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio”**

Además, resulta necesario resaltar que las presunciones legales de capacidad de pago, de ingresos, y la de la obligación de afiliarse al Régimen Contributivo previstas en el artículo 33 de la Ley 1438 de 2011, se establecieron entre otras para **“Las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio”**, sin distinción alguna que excluya a alguna persona natural en particular.

No sobra recordar que, en virtud de la presunción legal de la que se viene hablando, la prueba constituida por la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios, es completa desde el punto de vista procesal; por lo tanto, para demostrar el hecho consagrado en la norma, vale decir, la capacidad de pago del administrado para el año 2015, no es necesario recaudar otro medio de prueba.

Por otra parte, es característico de las presunciones legales que admitan prueba en contrario; en ese caso, le asiste al administrado la carga probatoria, en el evento en que pretenda desvirtuar los hechos que se prueban a través de la mencionada presunción.

Se advierte que, a pesar que el recurrente refiere que La Unidad calculó arbitrariamente los ingresos con fundamento en los cuales integró el Ingreso Base de Cotización, ni durante el Proceso de Fiscalización, con la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir y con el recurso de reconsideración no aportó ninguna prueba de los ingresos que según explica son distintos a los calculados por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales, luego, no es posible a este Despacho modificar los valores o la sumatoria que en la liquidación oficial se calculó.

Así las cosas, los ingresos que en este acto administrativo se consideran son los mismos estimados en la liquidación oficial y con base en esos montos se verificará la viabilidad de deducir expensas:

AÑO	MES	INGRESOS
2015	1	99.768.500
2015	2	99.768.500
2015	3	99.768.500

30.460 2017

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 23 de 37

2015	4	99.768.500
2015	5	99.768.500
2015	6	99.768.500
2015	7	99.768.500
2015	8	99.768.500
2015	9	99.768.500
2015	10	99.768.500
2015	11	99.768.500
2015	12	99.768.500
TOTALES		\$1.197.222.000

#### - Costos

El apoderado considera que La Unidad debe tener en cuenta las deducciones de la declaración de renta.

Basado en la naturaleza jurídica de tal declaración, según su explicación, prevista en el artículo 596 del Estatuto Tributario, señala que La Unidad extralimita sus funciones al no considerar las deducciones contenidas en ese documento.

Con fundamento en la misma norma, asume que cuando el contribuyente presentó la declaración de renta, cumplió con todos los requisitos de la norma tributaria con una información que es verificada por la DIAN, por lo que La Unidad no puede declarar la falsedad de esa declaración.

Alude a que, como la declaración se presenta de buena fe, corresponde a la administración invertir la carga de la prueba, demostrando la mala fe de las declaraciones tributarias, afirmación que hace con apoyo en la Sentencia de Constitucionalidad 160 del 29 de abril de 1998.

Por las razones que expone solicita se tengan en cuenta las deducciones contenidas en la declaración de renta del administrado, con apoyo en el concepto No. 201711200229761 del 27 de enero de 2017 de La Unidad, en el que determinó que los independientes no contratistas de prestación de servicios deben realizar los aportes al Sistema de Seguridad Social sobre el 40% de los ingresos mensuales recibidos.

El Despacho no podrá acceder a las solicitudes del apoderado, pues como ya se indicó, para que sea procedente la deducción de expensas a que hace relación el artículo 107 del Estatuto Tributario, deben anexarse las facturas o documentos equivalentes; a falta de estas pruebas no es posible verificar la relación de causalidad con las actividades productoras de renta, ni los criterios de necesidad y proporcionalidad dispuestos en el artículo mencionado.

30 AGO 2013

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 24 de 37

No sobra señalar en este punto que aun cuando los datos registrados en la declaración de renta gozan de toda credibilidad, dado que se entiende efectuado de buena fe ese denuncia rentístico, la presunción de veracidad de la cual está revestida esta declaración, no es absoluta, ya que el mismo artículo 746 del Estatuto Tributario prevé sobre algunos hechos la necesidad de comprobación, si la ley lo exige.

En el caso de estudio, aun cuando no es competencia de esta Unidad controvertir el contenido de dichas declaraciones, el artículo 107 del Estatuto Tributario impone la necesidad de la verificación de los criterios de necesidad y proporcionalidad de los costos y gastos que pretendan hacerse valer, por lo que no es posible deducir las expensas que refiere la norma, con la sola declaración de los costos en la declaración de renta.

Por último, la facultad para verificar los mencionados criterios, está otorgada por la ley (artículo 107 del Estatuto Tributario), y a ésta, se encuentra obligada esta Unidad, pues en virtud del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012, es la competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social y en el desarrollo de esa gestión, al determinar el ingreso base de cotización que corresponde, debe, con base en las pruebas existentes, deducir los costos y/o gastos, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en los artículos antes mencionados. Por lo tanto, no se desborda ninguna competencia, como lo afirma el apoderado.

Y en lo que atañe, a la aplicación del 40% de los ingresos mensuales recibidos, en virtud del artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, el cálculo del Ingreso Base de Cotización contendrá la aplicación de este porcentaje teniendo en cuenta la fecha en la que esa norma comenzó a regir.

En lo sucesivo, una vez se analice la viabilidad de deducir costos, se verá la aplicación de esta disposición en el periodo comprendido entre julio a diciembre de 2015, en el cálculo del Ingreso Base de Cotización.

- Costos aceptados

El Despacho encontró viable deducir costos por un monto de \$1.180.361.909, por los conceptos de depreciación, gastos legales, honorarios, impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, aproximaciones y otros costos, verificados en los auxiliares contables, como quiera que cumplieron las características de conducencia, pertinencia y utilidad.

Seguido se relacionan los costos que fueron aceptados, teniendo en cuenta el mes en el que según las pruebas se demostró, se incurrió en tales expensas:

Mes	Descripción costo	Costo aceptado
ENERO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
FEBRERO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
MARZO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
ABRIL	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
MAYO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333

30 AGO 2019

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 25 de 37

Mes	Descripción costo	Costo aceptado
JUNIO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
JULIO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
AGOSTO	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
SEPTIEMBRE	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
OCTUBRE	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
NOVIEMBRE	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
DICIEMBRE	5260 - DEPRECIACION	1.083.333
MARZO	5240 - GASTOS LEGALES REGISTRO MERCANTIL	275.000
ENERO	5210 - HONORARIOS	600.000
FEBRERO	5210 - HONORARIOS	600.000
MARZO	5210 - HONORARIOS	600.000
ABRIL	5210 - HONORARIOS	600.000
MAYO	5210 - HONORARIOS	600.000
JUNIO	5210 - HONORARIOS	600.000
JULIO	5210 - HONORARIOS	600.000
AGOSTO	5210 - HONORARIOS	600.000
SEPTIEMBRE	5210 - HONORARIOS	600.000
OCTUBRE	5210 - HONORARIOS	600.000
NOVIEMBRE	5210 - HONORARIOS	600.000
DICIEMBRE	5210 - HONORARIOS	600.000
DICIEMBRE	52150501 - IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	1.347.099
DICIEMBRE	52150502 - AVISOS Y TABLEROS	202.065
DICIEMBRE	52159503 - APROXIMACIONES	(735)
ENERO	620505 - COSTOS	73.229.984
FEBRERO	620505 - COSTOS	64.388.223
MARZO	620505 - COSTOS	111.150.000
ABRIL	620505 - COSTOS	114.372.300
MAYO	620505 - COSTOS	111.635.000
JUNIO	620505 - COSTOS	79.548.830
JULIO	620505 - COSTOS	104.045.680
AGOSTO	620505 - COSTOS	151.793.925
SEPTIEMBRE	620505 - COSTOS	76.221.190
OCTUBRE	620505 - COSTOS	89.388.930
NOVIEMBRE	620505 - COSTOS	79.193.930
DICIEMBRE	620505 - COSTOS	103.372.492
	Total costos aceptados	\$1.180.361.909

- Costos rechazados

Ahora bien, se informaron costos por valor de \$ 42.416.196, por conceptos de pago de canon de arrendamiento, pagos de retenciones e impuestos asumidos; no obstante, estos no podrán deducirse.

- Pagos de canon de arrendamiento



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 26 de 37

Se observan certificaciones de pagos por concepto de canon de arrendamiento expedidas por la Inmobiliaria CIMA, por valor de \$ 42.300.000; sin embargo, en los documentos que anexa para probar estas erogaciones, si bien se registra el mencionado valor, no emite la inmobiliaria, la factura correspondiente:

CONTRATO DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLE  
PARA USO COMERCIAL



LUGAR Y FECHA DEL CONTRATO: Bogotá D.C., 14 de Enero de 2014

DIRECCION DEL INMUEBLE: CRA 85 No. 40 A 49 SUR, DE BOGOTÁ

ARRENDADOR: RITO JULIO PINILLA PINILLA, COMO REPRESENTANTE LEGAL DE CIMA -  
COMPAÑIA INMOBILIARIA S.A.S. M.A. No. 2908050 HIT 900539080-8

ARRENDATARIOS: EFRAIN GOMEZ CRUZ, IDENTIFICADO CON C.C. No. 4.090.721 DE CHINAYITA, Y  
REINA YANETH RODRIGUEZ PARADA, IDENTIFICADO CON C.C. No. 52.081.905 DE BOGOTÁ.

VALOR DEL CANON ARRENDAMIENTO: TRES MILLONES DE PESOS (\$ 3.000.000.00) M/CTE

TÉRMINO DE DURACION: 12 MESES

FECHA INICIO: 14 DE ENERO DE 2014

FECHA TERMINACION: 13 DE ENERO DE 2015

Bogotá, 27 de Agosto de 2015

Arrendamiento: con garantía  
sobre el inmueble, Anillo



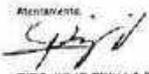
**CERTIFICACIÓN**

Se permite certificar que el señor **EFRAIN GÓMEZ CRUZ**, identificado con cédula de ciudadanía No. 4.290.721, es arrendatario de CIMA-COMPANIA INMOBILIARIA S.A.S. por un lapso de cuatro (4) años comprendidos del 01 de Julio de 2014 hasta la fecha, tiempo durante el cual han cancelado cánones de arrendamiento del inmueble ubicado Carrera 86 No. 43 A 43 Sur, en el CPO 2015 por valor total de **CUARENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS (\$42.300.000) MTE. A.F.**

MES	No. Recibo de Caja	Valor
Enero 2015	610	\$ 3.000.000
Febrero 2015	690	\$ 3.300.000
Marzo 2015	790	\$ 3.300.000
Abril 2015	894	\$ 3.000.000
Mayo 2015	1004	\$ 6.600.000
Junio 2015	1080	\$ 3.300.000
Julio 2015	1183	\$ 3.300.000
Agosto 2015	1284	\$ 1.300.000
Septiembre 2015	1387	\$ 3.300.000
Octubre 2015	1499	\$ 3.300.000
Noviembre 2015	1576	\$ 3.300.000
Diciembre 2015	1683	\$ 3.300.000

Se expide si presenta certificación a solicitud de los interesados a los veintiseis (26) días del mes de Agosto de 2015.

Atentamente,



RITO JULIO PINILLA PINILLA  
CIMA COMPANIA INMOBILIARIA S.A.S.  
NIT: 900439080-9

De acuerdo con el numeral 3º del artículo 1.3.1.1.5., del Decreto 1625 de 2016<sup>21</sup>, en los contratos de arrendamiento con intermediación, "el intermediario solicitará a su mandante y al arrendatario la inscripción en el régimen del IVA al que pertenecen. Igualmente deberá expedir las facturas y cumplir las demás obligaciones señaladas en el artículo 1.6.1.4.3 del presente decreto y en los artículos 1.6.1.4.40, 1.6.1.4.41., 1.3.1.1.7., 1.3.1.1.6., 1.3.1.1.5., 1.3.1.1.9., 1.3.2.1.1. y 1.4.2.1.2. del presente decreto.

- Retenciones

Se aportan además pagos de retenciones como la que se inserta a renglón seguido para el periodo julio – agosto de 2015, por valor de \$12.000 en los meses de julio, septiembre y noviembre que corresponden a formularios de pago de impuestos de retención del impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, valores que no constituye un costo que pueda deducirse de los ingresos:

<sup>21</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 28 de 37

Formulario de actualización electrónica enviada a las retenciones del Impuesto de Ingresos y Comercio, sobre los salarios

Nº. Retención de Retenido: **15310287540**

Formulario No: **331**

DECLARACION  DECLARACION  DEBE PAGAR  ↑

AÑO DE VIGENCIA: 2015 PERIODO: 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

**A. INFORMACION DEL AGENTE DE**

1. APELLIDO Y NOMBRE O RAZÓN SOCIAL: GOMEZ CRUZ EFRAIN

2. IDENTIFICACIÓN: NÚMERO: 499021 1 TELEFONO FIJO O 8007440 CÓDIGO: VANDORIN 17301

3. DIRECCIÓN DE IDENTIFICACIÓN: CL 108 86 22 SUR REGIÓN DE PRESENTACIÓN Y/O PAGO: BOGOTÁ

**B. BASE DE RETENCIONES**

4. BASE DE LA RETENCIÓN: 1.200.000

**C. LIQUIDACIÓN PRIVADA**

7. TOTAL DE RETENCIONES PRATICAR EN EL PERIODO	89	12.000
8. DEDUCCIÓN POR DEVOLUCIÓN DE RETENCIONES	84	0
9. TOTAL DE RETENCIONES A DECLARAR (según 7 - según 8)	5	12.000
10. SANCIONES: Cargo de retención (ver)	79	0
11. TOTAL RENDIDO A CARGO (según 9 + según 10)	84	12.000

**D. PAGO**

12. VALOR A PAGAR: 0

13. INTERESES DE MORSA: 0

14. TOTAL A PAGAR (según 12 + según 13): 0

Además, el siguiente concepto por valor de \$80.196 que se anexa en el archivo "AUXILIAR IMPUESTOS-EFRAIN GOMEZ", no puede deducirse ya que, corresponde a impuestos asumidos y no a un costo deducible.

**GOMEZ CRUZ EFRAIN**  
NIT : 4.090.721-1

**INFORME - BALANCE DE PRUEBA A NIVEL - AUXILIAR**  
PERIODO INFORME : DESDE DICIEMBRE HASTA DICIEMBRE DEL AÑO 2015

EMITIDO EL 2015/08/08 A LAS 15:22:48 Hoja 1 de 1

CODIGO	DESCRIPCION	SALDO ANTERIOR	MOVIMIENTO		SALDO ACTUAL
			DEBITO	CREDITO	
5	GASTOS	14,581,356.96	1,629,359.93	-735.00	16,209,981.89
51	OPERACIONALES DE VENTAS	14,581,356.96	1,629,359.93	-735.00	16,209,981.89
5115	IMPUESTOS	14,581,356.96	1,629,359.93	-735.00	16,209,981.89
5215 05	INDUSTRIA Y COMERCIO	13,649,144.00	1,549,163.99		15,198,307.99
5215 05 01	INDUSTRIAS Y COMERCIO	11,868,821.00	1,347,099.05		13,215,920.05
5215 05 02	AVISOS Y TABLEROS	1,780,323.00	202,064.90		1,982,387.90
5215 95	OTROS	922,212.96	80,196.00	-735.00	1,011,673.96
5215 95 02	IMPUESTOS ASUMIDOS	561,372.00	80,196.00		641,568.00
5215 95 03	APROXIMACION DECLARACIONES TRIBUTARIAS	370,840.96		-735.00	370,105.96
<b>TOTALES DE LA EMPRESA</b>		<b>14,581,356.96</b>	<b>1,629,359.93</b>	<b>-735.00</b>	<b>16,209,981.89</b>

Así las cosas, se rechazan costos por los mencionados conceptos por valor de \$42.416.196.

Centro de Atención al Ciudadano: Calle 19 No. 68A-18, Bogotá, D.C.  
Línea gratuita nacional: 01 8000 423 423 Línea fija Bogotá: (1) 4926090  
www.ugpp.gov.co  
PF-FOR-323 V 1.0

MINISTERIO DE ECONOMÍA



30 ABO 2015

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 29 de 37

Por otra parte, efectuada la comparación en cada mes, se advierte que en algunos periodos los valores por concepto de costos aceptados en esta instancia resultan ser inferiores a los determinados en la liquidación oficial; luego se mantendrán los costos aceptados en cada mes del año 2015, calculadas en primera instancia para no desmejorar la situación del aportante, así:

Costos aceptados en liquidación oficial	Costos aceptados al valor determinado en liquidación oficial
74.913.317	76.277.984
66.071.556	66.071.556
113.108.333	113.108.333
116.055.633	116.055.633
113.318.333	113.318.333
81.230.163	157.666.830
105.729.013	106.545.680
153.477.258	153.477.258
77.904.523	78.878.190
91.072.263	91.072.263
80.877.263	81.906.930
106.604.254	106.604.254
<b>1.180.361.909</b>	<b>1.260.983.244</b>

#### - Conformación del Ingreso Base de Cotización

Se verificó que de acuerdo con el código CIIU - 3120, la actividad económica que desarrolla EL APORTANTE, es la de "FABRICACION DE COLCHONES Y SOMIERES", y conforme a la información remitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, en la vigencia 2015, recibió ingresos por \$1.197.222.000, prorrateado mensualmente en un valor de \$99.768.500

Ahora bien, el IBC que corresponde a los meses de enero a junio de 2015 es el establecido en el artículo 19 de la Ley 797 de 2003 en concordancia con el Decreto 510 de 2003, y para los meses de julio a diciembre de 2015, corresponde a lo consagrado en el artículo 135 de la Ley 1735 de 2015.

Por lo tanto, el aportante debió cotizar en los meses de enero a junio de 2015 sobre el valor de sus ingresos, y por los meses de julio a diciembre de 2015 sobre el 40% del valor de sus ingresos, luego de efectuar la deducción de las expensas generadas por la ejecución de la actividad generadora de renta.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 30 de 37

Así las cosas, el IBC que corresponde al periodo comprendido entre el 1 de enero al 30 de junio de 2015, es el siguiente:

MES	Ingresos liquidación oficial	Ingresos en este acto administrativo	Costos aceptados	Costos aceptados al valor determinado en liquidación oficial	Ingreso depurado (ingresos - costos)	IBC
1	99.768.500	99.768.500	74.913.317	76.277.984	23.490.516	15.400.000
2	99.768.500	99.768.500	66.071.556	66.071.556	33.696.944	16.108.750
3	99.768.500	99.768.500	113.108.333	113.108.333	(13.339.833)	644.350
4	99.768.500	99.768.500	116.055.633	116.055.633	(16.287.133)	644.350
5	99.768.500	99.768.500	113.318.333	113.318.333	(13.549.833)	644.350
6	99.768.500	99.768.500	81.230.163	157.666.830	(57.898.330)	644.350

Es necesario tener en cuenta que, en los meses de enero y febrero, el valor de los ingresos calculados superó los 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por lo que, en esos periodos la base está limitada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 100 de 1993.

Y el IBC que se calcula para el periodo comprendido entre julio a diciembre de 2015, es como sigue:

MES	Ingresos liquidación oficial	Ingresos en este acto administrativo	Costos aceptados	Costos aceptados al valor determinado en liquidación oficial	Ingreso depurado (ingresos - costos)	IBC
7	99.768.500	99.768.500	105.729.013	106.545.680	(6.777.180)	644.350
8	99.768.500	99.768.500	153.477.258	153.477.258	(53.708.758)	644.350
9	99.768.500	99.768.500	77.904.523	78.878.190	20.890.310	8.356.124
10	99.768.500	99.768.500	91.072.263	91.072.263	8.696.237	3.478.495
11	99.768.500	99.768.500	80.877.263	81.906.930	17.861.570	7.144.828
12	99.768.500	99.768.500	106.604.254	106.604.254	(6.835.754)	644.350

Ahora bien, para los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto y diciembre de 2015, el valor del Ingreso neto es menor al Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, sin embargo, como el Ingreso bruto supera ese salario mensual, se confirma la capacidad de pago del aportante, por lo que el IBC para esos meses se determina sobre el SMLMV.

Hechos los mencionados cálculos, resultó que desaparecen ajustes determinados en el mes de mayo de 2015, para el Subsistema de Salud y porque la base resultante no es igual ni superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes; luego no es obligatoria la cotización adicional del 1%, que dispone el artículo 27 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 8 de la Ley 797 de 2003, como recurso para el Fondo de Solidaridad Pensional.

30 AGO 2015

Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 31 de 37

En los meses de mayo y octubre no desaparecen en su integridad las diferencias, sino que solo disminuyen, ya que, aunque desaparecen valores determinados, no se verifica al pago en PILA; además en los meses de mayo y octubre de 2015, continúa presentándose la conducta de omisión por parte del aportante al no encontrarse la afiliación al Subsistema de Pensiones ni los pagos correspondientes.

Otros ajustes persisten, para los meses de enero y febrero, pues se superó el límite de los 25 SMMLV, como se anotó, y no se encontraron pagos en PILA para estos periodos.

También persisten ajustes en los meses de marzo, abril, junio, julio, agosto, septiembre, noviembre y diciembre, pues no fue desvirtuado el Ingreso Base de Cotización calculado en la liquidación oficial ni se encontraron pagos en PILA.

### 3.4 Pagos en PILA

Para que sean modificados los ajustes determinados en la Liquidación Oficial, deberá acreditarse el pago de los aportes en la Planilla Integrada para la Liquidación de Aportes – PILA.

En la gestión de verificación para constatar la correcta liquidación y pago de los aportes por medio de las planillas PILA, esta Unidad acude a la información registrada en la base de datos de PILA administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Lo anterior, teniendo en cuenta que una vez los aportantes efectúan el pago a través del Operador de Información, éste último adquiere la obligación de reportar al Ministerio de Salud y Protección Social, los datos relativos a los pagos efectuados a través de la PILA. Este procedimiento se encuentra descrito en el artículo 37 de la Resolución No. 1747 de 2008<sup>22</sup>, proferida por el entonces Ministerio de la Protección Social, en los siguientes términos:

*"Artículo 37. Por cada pago de aportes realizado por un aportante a través de la planilla integrada de liquidación de aportes, el operador de información debe enviar un archivo tipo 2 de acuerdo con lo definido del artículo 5o al 29 y un archivo de datos generales del aportante de acuerdo con lo definido del artículo 3o al 4, al Ministerio de la Protección Social.*

*Los archivos deben ser remitidos diariamente con todos sus campos calculados de acuerdo con lo establecido en esta resolución, el mismo día que se hayan realizados efectivamente los pagos, a través del mecanismo que el Ministerio determine para tal fin."*

Con los archivos remitidos por los Operadores de Información se alimenta la base de datos PILA administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, de la que se sirve esta Entidad para constatar los pagos realizados por los aportantes durante los periodos fiscalizados.

<sup>22</sup> Resolución derogada por el artículo 5 de la Resolución 2388 de 2016.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 32 de 37

Por lo tanto, por intermedio de la Subdirección de Integración del Sistema de Aportes Parafiscales, este Despacho verificó si había pagos registrados en la base de datos del Ministerio de Salud y la Protección Social a nombre del aportante, que no hubieran sido considerados en el proceso de fiscalización y la liquidación oficial, luego de lo cual no se encontró pago alguno.

### 3.5 De los cálculos que el recurrente considera son los correctos

Efectuadas todas las explicaciones anteriores, no se encuentra precedente aceptar los cálculos que presenta el recurrente, pues no corresponden a la aplicación que las normas disponen para cada periodo.

En especial, llama la atención al Despacho que aplica al 40% a los ingresos que informa percibió en los meses de enero a junio, cuando para ese lapso, no se había promulgado aun la Ley 1753 de 2015.

Y por otra parte, como ya se mencionó, no presentó prueba alguna en la que pudiera corroborarse el valor de los ingresos que en los cálculos relaciona para los distintos sistemas de la Seguridad Social Integral.

### 3.6 Peticiones finales

En las circunstancias descritas no resulta viable archivar el expediente, ya que en este acto administrativo no desaparecen en su integridad las diferencias determinadas en la liquidación oficial y se calculan sanciones.

Solicita el recurrente se revoque la liquidación oficial; al respecto solo es necesario señalar que conforme con el artículo 736 del Estatuto Tributario, la revocatoria directa prevista en Código Contencioso Administrativo,<sup>23</sup> solo procede cuando el contribuyente no hubiere interpuesto los recursos por vía gubernativa, por lo que la presentación del recurso de reconsideración que a través de los radicados No. 201820052765742, 201820052766412 del 5 de septiembre de 2018 y 201880012791122 del 6 de septiembre de 2018, se impetró, excluye procurar la revocatoria directa de la Liquidación Oficial.

Sin embargo, debe mencionarse que mediante este acto administrativo se consideran todos los argumentos expuestos en el recurso de reconsideración, y se hacen las modificaciones que resultan procedentes de cara a las pruebas que reposan en el expediente; todo ello, en aplicación de las normas que rigen para cada caso en particular.

<sup>23</sup> Mediante la Ley 1437 de 2011 se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 3.7 Sanción por omisión

No obstante, en la liquidación oficial se calculó sanción por omisión con fundamento en lo dispuesto en el artículo 179 de la ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, en esta instancia se modificaron algunos ajustes por esa conducta, por lo tanto, la sanción será modificada así:

Periodo	Valor Omisión	% Sanción	No. Meses de retardo	Valor Sanción Calculada	Tope sanción de la omisión
2015-1	2.772.000	10%	42	11.642.400	5.544.000
2015-2	2.899.600	10%	41	11.888.360	5.799.200
2015-3	103.100	10%	40	412.400	206.200
2015-4	103.100	10%	39	402.090	206.200
2015-5	103.100	10%	38	391.780	206.200
2015-6	103.100	10%	37	381.470	206.200
2015-7	103.100	10%	36	371.160	206.200
2015-8	103.100	10%	35	360.850	206.200
2015-9	1.420.600	10%	34	4.830.040	2.841.200
2015-10	591.400	10%	33	1.951.620	1.182.800
2015-11	1.214.700	10%	32	3.887.040	2.429.400
2015-12	103.100	10%	31	319.610	206.200
<b>Total general</b>	<b>9.620.000</b>			<b>36.838.820</b>	<b>\$19.240.000</b>

### 3.8 Sanción por inexactitud

Teniendo en cuenta que en la liquidación oficial se calculó sanción por inexactitud con fundamento en lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016 al confirmarse que para el año 2015, el aportante había incurrido en esta conducta, considera el Despacho que la sanción debe ser modificada por cuanto en esta instancia variaron los ajustes determinados por esa conducta.

Al respecto, la citada norma dispuso:

*"Artículo 314°. Modifíquese el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:  
Artículo 179°. La UGPP será la entidad competente para imponer las sanciones de que trata el presente artículo y las mismas se aplicarán sin perjuicio del cobro de los respectivos intereses moratorios o cálculo actuarial según sea el caso.*



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 34 de 37

*Al aportante a quien la UGPP le haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir, por conductas de omisión o mora se le propondrá una sanción por no declarar equivalente al 5% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin que exceda el 100% del valor del aporte a cargo, y sin perjuicio de los intereses moratorias a que haya lugar.*

*Si el aportante no presenta y paga las autoliquidaciones dentro del término de respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP le impondrá en la liquidación oficial sanción por no declarar equivalente al 10% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin exceder el 200% del valor del aporte a cargo, sin perjuicio de los intereses moratorios a que haya lugar.*

*Si la declaración se presenta antes de que se profiera el requerimiento para declarar y/o corregir no habrá lugar a sanción.*

*PARÁGRAFO TRANSITORIO. La sanción aquí establecida será aplicada a los procesos en curso a los cuales no se les haya decidido el recurso de reconsideración, si les es más favorable.*

*2. El aportante a quien se le haya notificado el requerimiento para declarar y/o corregir, que corrija por inexactitud la autoliquidación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social deberá liquidar y pagar una sanción equivalente al 35% de la diferencia entre el valor a pagar y el inicialmente declarado.*

*Si el aportante no corrige la autoliquidación dentro del plazo para dar respuesta al Requerimiento para declarar y/o corregir, la UGPP impondrá en la Liquidación Oficial una sanción equivalente al 60% de la diferencia entre el valor a pagar determinado y el inicialmente declarado, sin perjuicio de los intereses moratorias a que haya lugar"*

Por lo anterior, atendiendo a las reglas previstas para el cálculo de la sanción por inexactitud de la norma precitada, se tomó el valor de los ajustes propuestos en esta instancia para el año 2015 en cuantía de \$5.912.024 y se aplicó la tarifa del 60%, lo que arrojó una sanción por inexactitud de \$3.547.214.

#### 4. CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo anterior, una vez revisados y analizados los temas expuestos en el cuerpo de la presente resolución, se obtiene que los ajustes determinados frente al Sistema de la Protección Social en la Resolución No. RDO-2018-02218 del 29 de junio de 2018, por valor de \$20.460.180, se reducen en \$4.928.156, quedando como aportes por pagar la suma de **\$15.532.024**.

El detalle de los ajustes que se modifican en esta instancia puede ser verificado en el archivo Excel adjunto al presente acto administrativo con las siguientes observaciones:



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 35 de 37

Observaciones	Ajustes que desaparecen
Desaparece ajuste; El aportante no allega pruebas de ingresos en esta instancia, se mantiene la mensualización de los ingresos reportados en renta y se reconocen costos y/o gastos de acuerdo a pruebas allegadas. Se verifica planilla, los pagos fueron tenidos en cuenta en etapas anteriores.	1.933.056
Disminuye ajuste; El aportante no allega pruebas de ingresos en esta instancia, se mantiene la mensualización de los ingresos reportados en renta y se reconocen costos y/o gastos de acuerdo a pruebas allegadas. Se verifica planilla, los pagos fueron tenidos en cuenta en etapas anteriores.	64.100
Disminuye ajuste; El aportante no allega pruebas de ingresos en esta instancia, se mantiene la mensualización de los ingresos reportados en renta y se reconocen costos y/o gastos de acuerdo a pruebas allegadas.	2.588.800
Desaparece ajuste; El aportante no allega pruebas de ingresos en esta instancia, se mantiene la mensualización de los ingresos reportados en renta y se reconocen costos y/o gastos de acuerdo a pruebas allegadas.	322.200
<b>Total general</b>	<b>\$4.928.156</b>

Por otra parte, la sanción por inexactitud calculada en la liquidación oficial por valor de \$4.757.508, se reduce en \$1.210.294, por lo que el valor en este acto administrativo corresponde a \$3.547.214.

De igual forma, la sanción por omisión tasada en la liquidación oficial por valor de \$25.062.000 desaparece en cuantía de \$5.822.000, quedando un valor de omisión por pagar de \$19.240.000.

La totalidad de los ejercicios de análisis y determinación se encuentran detallados en el CD anexo que forma parte integral de la presente Resolución.

En mérito de lo expuesto, El Director de Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP,

#### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR** los aportes determinados en la Liquidación Oficial No. RDO-2018-02218 del 29 de junio de 2018, proferida por la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la Dirección de Parafiscales a cargo de **EFRAIN GOMEZ CRUZ**, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo, los cuales se fijarán en la suma de **QUINCE MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y DOS MIL VEINTICUATRO PESOS M/CTE (\$15.532.024)**, en los siguientes términos:

Tipo de Incumplimiento	Subsistema	Administradora	2015	Total general
Inexactitud	1. Salud	EPS003 CAFESALUD MEDICINA PREPAGADA S.A.	5.912.024	5.912.024
Total Inexactitud			5.912.024	5.912.024



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Página 36 de 37

Tipo de Incumplimiento	Subsistema	Administradora	2015	Total general
Omisión	2. Pensión	ADMINISTRADORA SIN IDENTIFICAR	8.799.900	8.799.900
	3. FSP	ADMINISTRADORA SIN IDENTIFICAR	820.100	820.100
Total Omisión			9.620.000	9.620.000
Total general			15.532.024	15.532.024

Lo anterior sin perjuicio de los intereses de mora que se generen desde la fecha de vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación de aportes hasta la fecha en que se cancele la obligación. El cálculo del interés moratorio se rige por la tasa vigente para efectos tributarios, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007.

Los anteriores valores se discriminan en el archivo de Excel contenido en el CD anexo a la presente resolución y que hace parte integrante de la misma.

**ARTÍCULO SEGUNDO: MODIFICAR** la sanción por inexactitud impuesta a **EFRAIN GOMEZ CRUZ**, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo, la cual se fijará en cuantía de **TRES MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CATORCE PESOS M/CTE (\$3.547.214)**.

**ARTÍCULO TERCERO: MODIFICAR** la sanción por omisión impuesta a **EFRAIN GOMEZ CRUZ**, identificado con cédula de ciudadanía número 4.090.721, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo, la cual se fijará en cuantía de **DIECINUEVE MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA MIL PESOS M/CTE (\$19.240.000.)**.

**ARTÍCULO CUARTO: NOTIFICAR** personalmente la presente providencia a **ANDRÉS HERIBERTO TORRES ARAGÓN**, identificado con cédula de ciudadanía número **73.205.246**, y T.P. **155.713**, actuando en calidad de apoderado de **EFRAIN GOMEZ CRUZ**, identificado con cédula de ciudadanía número **4.090.721**, para lo cual se enviará citación a la Calle 38 No. 13-37 Piso 11 Edificio ARK 38 Oficina Vinnurétli Abogados<sup>24</sup>, de la ciudad de Bogotá, DC., de conformidad con lo establecido en artículo 565 del Estatuto Tributario, o por edicto, si pasados diez (10) días el interesado no se presentare a notificarse personalmente, informándole que contra la presente Resolución no procede recurso alguno.

<sup>24</sup> Dirección procesal, Rad. 201820052766412 del 5 de septiembre de 2018.



Resolución por medio de la cual se resuelve el recurso de reconsideración Pagina 37 de 37

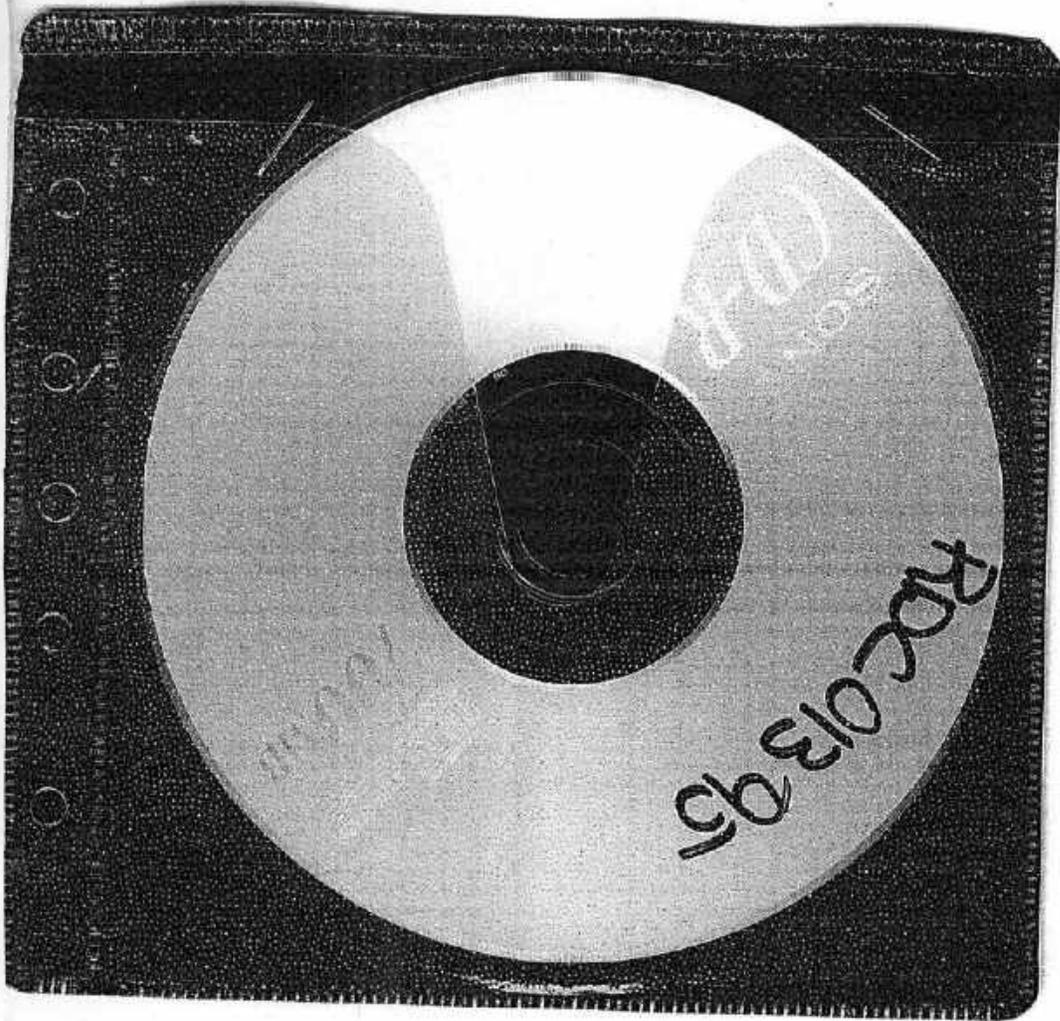
**ARTÍCULO QUINTO: REMÍTASE** el expediente a la Subdirección de Cobranzas de la Dirección de Parafiscales de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, para que adelante el correspondiente cobro coactivo.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JORGE MARIO CAMPILLO OROZCO**  
Dirección de Parafiscales

Aprobó: CACB  
Elaboró: JFH/LMLL

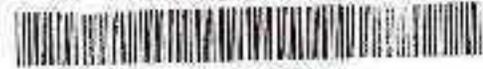




RDC 013 95

RECURSO  
CONSIDERACION  
DE A PARAFISCALES 193

Al contestar cite este número:  
Radicado: 201815000325651



Bogotá, D.C., 03 de julio de 2018

Señor(a)

05/07/2018

Representante legal o Apoderado  
EFRAIN GOMEZ CRUZ  
IDENTIFICACION 4090721  
EXPEDIENTE 20171520058000656  
DIRECCIÓN NOTIFICACIÓN Calle 40B 86-22 sur (Patio Bonito)  
BOGOTA D.C., BOGOTÁ

Plaza Para ingresar el recurso de  
Reconsideración

05/09/2018

Asunto: Notificación por correo

Respetado(a) Señor(a):

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional, adjunto al presente se remite copia de Liquidación oficial No. RDO 2018-02218 del 29/06/2018, acompañado del anexo detallado en medio magnético (\*).

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

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

Cordial saludo,



**LUZ DARY MENDOZA RODRIGUEZ**  
Director de Servicios Integrados de Atención (E)  
Unidad de Pensiones y Parafiscales -UGPP

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



**RESOLUCIÓN No. RDO-2018-02218**  
29/06/2018

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

DATOS DEL APORTANTE	
C. C. 4.090.721	Nombre: EFRAIN GOMEZ CRUZ
Expediente: 20171520058000656	

El Subdirector de Determinación de Obligaciones de la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales – UGPP, en uso de las facultades conferidas<sup>1</sup>, profiere la presente **Liquidación oficial** con base en los siguientes:

I. ANTECEDENTES				
Requerimiento para declarar y/o corregir	Número	RCD-2017-02889		
	Fecha de expedición	25/10/2017		
	Fecha de notificación	03/11/2017		
	Forma de notificación	Correo certificado		
	Gula o certificado de acuse de recibo de notificación	RN85271176200		
Respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir	Número de radicado	201050050292442		
	Fecha de radicado	02/02/2018		
	Nombre de quien responde	EFRAIN GOMEZ CRUZ		
	Identificación de quien responde	4.090.721		
	Calidad en la que actúa	En nombre propio		
Valores propuestos en el requerimiento para declarar y/o corregir	Períodos	Enero a diciembre de 2015		
	Subsistemas	Salud y Pensión		
	Valores propuestos por aportes	Conducta	Valor	
			Omisión	\$34.867.000
		Inexactitud	Mora	\$0
			Inexactitud	\$23.112.100
	Subtotal		\$57.779.700	
	Valores propuestos por sanciones	Inexactitud	Omisión	\$8.089.235
			Subtotal	\$67.328.723
Total valores propuestos			\$125.108.423	

## II. MARCO NORMATIVO

### 2.1 Hecho generador

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

<sup>1</sup> Artículos 196 de la Ley 1151 de 2007, 1º literal b) del Decreto Ley 160 de 2008, 173 y 179 de la Ley 1607 de 2012, 2º numeral 10º del Decreto 575 de 2013, 50 de la Ley 1730 de 2014 y en lo no previsto en estas disposiciones, en las normas contempladas en el Libro V, Títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario.



- Decreto 806 de 1998, artículo 26<sup>o</sup>.
- Ley 797 de 2003, artículo 2<sup>o</sup> que modifica parcialmente el artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

## 2.2 Sujeto activo

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

## 2.3 Sujeto pasivo

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

## 2.4 Base gravable

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

## 2.5 Tarifas

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

## 2.6 Procedimiento para la expedición de la liquidación oficial

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

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



### III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### 3.1 Trabajadores independientes

La Ley clasifica como trabajadores independientes a aquellos que no se encuentren vinculados laboralmente a un empleador mediante contrato de trabajo o a través de una relación legal y reglamentaria; también se consideran trabajadores independientes aquellos que, teniendo un vínculo laboral o legal y reglamentario, además de su salario perciban Ingresos como trabajadores independientes<sup>3</sup>.

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

Se presumen con capacidad de pago las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio, y quienes tengan certificado de Ingresos y retenciones<sup>4</sup>.

#### 3.2 Sistema de Seguridad Social Integral

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

El Sistema de Seguridad Social Integral es el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos, para obtener como mínimo el derecho a la salud, la pensión y el trabajo<sup>6</sup>.

El Sistema de Seguridad Social Integral está conformado por los siguientes subsistemas<sup>7</sup>:

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

##### 3.2.1 Subsistema de salud

Deberán afiliarse al régimen contributivo en salud, en calidad de cotizantes<sup>8</sup>, las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados, quienes tengan capacidad de pago, entre ellos, los trabajadores independientes, los rentistas,

<sup>3</sup> Decreto 1406, literal c) del artículo 16; compilado en el Decreto 790 de 2016, artículo 2.1.1.1.1.3.

<sup>4</sup> Ley 1438 de 2011, artículo 33.

<sup>5</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 48.

<sup>6</sup> Ley 789 de 2002, artículo 1°.

<sup>7</sup> Ley 100 de 1993, artículo 8°.

<sup>8</sup> Decreto 906 de 1996, artículo 26; derogado por el artículo 69 del Decreto 2353 de 2015. Decreto actualmente compilado en el Decreto 790 de 2016, artículo 2.1.1.1.1. Afiliados al régimen contributivo.



los propietarios de las empresas, y en general todas las personas naturales residentes en el país, que no tengan vínculo contractual y reglamentario con algún empleador.

La vinculación de los rentistas de capital, los trabajadores independientes y demás personas que tengan la obligación directa frente a la entidad administradora de salud de cumplir con el pago de los aportes<sup>9</sup>, se materializa a través del pago de una cotización, cuya tarifa corresponde al 12,5% del valor de los ingresos efectivamente percibidos<sup>10</sup>.

### 3.2.2 Subsistema de pensiones

La afiliación al Sistema General de Pensiones es obligatoria, entre otros, para los trabajadores independientes, las personas naturales que prestan directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios o cualquier otra modalidad de servicios que adopten<sup>11</sup>.

La afiliación a este subsistema implica el pago de aportes, los cuales corresponden al 16% de los ingresos efectivamente percibidos, base que no podrá ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), ni superior a veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Además, aquellos afiliados con ingresos mensuales iguales o superiores a 4 SMLMV tienen a su cargo un aporte adicional sobre el ingreso base de cotización, destinado a la Subcuenta de Solidaridad Pensional, y cuando el ingreso sea igual o superior a 16 SMLMV, tendrá un aporte adicional con destino a la Subcuenta de Subsistencia, de acuerdo con las tarifas señaladas en la Ley<sup>12</sup>.

La base de cotización para este subsistema debe ser igual a la base de cotización para el subsistema de salud, de conformidad con lo señalado en el artículo 3º del Decreto 510 de 2003<sup>13</sup>.

## IV. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

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

El aportante respondió el requerimiento para declarar y/o corregir en el término legal, y formuló sus objeciones y allegó pruebas.

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

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

<sup>9</sup> Decreto 1408 de 1999, artículo 1º.

<sup>10</sup> Ley 160 de 1993, artículo 204, modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007.

<sup>11</sup> Ley 197 de 2003, artículo 3º.

<sup>12</sup> Decreto 510 de 2003, artículos 3º y 5º, compilados en el Decreto 1833 de 2016, artículos 2.2.3.1.7, y 2.2.3.1.9, respectivamente.

<sup>13</sup> Compilado en el Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.3.1.7.



#### 4.2.1 Determinación del Ingreso Base de Cotización - IBC.

El IBC sobre el cual los trabajadores independientes deben liquidar sus aportes a la seguridad social se determina sobre los ingresos efectivamente percibidos<sup>14</sup>, de los cuales podrá deducir los costos y/o gastos en que incurra para desarrollar su actividad<sup>15</sup>, siempre que tengan relación de causalidad con la actividad generadora de renta y que sean necesarias y proporcionadas para la ejecución de la misma<sup>16</sup>.

A partir de julio de 2015, se determinó un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), del cual también podrá deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad<sup>17</sup>.

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

INGRESOS	RENLÓN	VALOR
ingresos brutos operacionales	42	1.197.173.000
intereses brutos no operacionales	43	0
intereses y rendimientos financieros	44	49.000
<b>Total Ingresos brutos ( 42 + 43 + 44)</b>	<b>45</b>	<b>1.197.222.000</b>

Adicionalmente, el aportante presentó los siguientes documentos en su respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir para controvertir el IBC propuesto por La Unidad: CUCHILLAS, INSUMOS, INCAFOM, POLYOL, TELA, BDEI VALLE, ALMORA, Cuchillas de Corte, 1 CANECA, METROS DE CINTA ESPINA DE PESCADO BLANCO, POLIHERICO POP45F, DISOCIANATO DE TOLUENO, KLO TDI, AGUARELA, PATY 09-NEGRO, POLYOL PPG, Cuchillas de Corte, DISOCIANATO DK TOTIKNO, POLYOL POLIMERICO KOREA, SYNTHIFLEX 9735 BLOCK, INCAFOM 8000 X 53 GI, BEZAYA, POLIOL POLIMERICO PP3045, DISOCIATO DE TOLUE, entre otros.

Dicha información fue analizada según lo dispuesto en los artículos 107 y 771-2 del Estatuto Tributario para determinar si los costos y gastos informados cumplían con los requisitos para ser deducidos del IBC. El resultado de este análisis se detalla en el archivo Excel adjunto (hoja COSTOS).

<sup>14</sup> Ley 100 de 1993, artículo 18, modificado por el artículo 6º de la Ley 797 de 2003. Base de cotización de los trabajadores independientes. Los afiliados al sistema que no están vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, calificarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilia, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos. (...) En ningún caso la base de cotización podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

<sup>15</sup> Párrafo del artículo 1º del Decreto 510 de 2003; compilado por el Decreto 1633 de 2016, artículo 2.2.2.1.5.

<sup>16</sup> Artículo 107 del Estatuto Tributario.

<sup>17</sup> Artículo 135 de la Ley 1753 de 2015.



Teniendo en cuenta lo anterior, el IBC sobre el cual se aplicó la tarifa de cotización para cada subsistema se determinó a partir del Ingreso bruto mensualizado para los periodos enero a junio de 2015, y a partir del cuarenta por ciento (40%) del ingreso bruto mensualizado para los periodos julio a diciembre de 2015, tal como se detalla en el archivo Excel adjunto (hoja RESUMEN INGRESOS Y COSTOS).

Sin embargo, teniendo en cuenta que el IBC no puede ser inferior a uno ni superior a 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes<sup>18</sup>, el IBC sobre el cual se propusieron los ajustes para los periodos de enero, febrero y mayo de 2015 corresponde a \$16.108.750.

#### 4.2.2 Ajustes propuestos por OMISIÓN<sup>19</sup> al Sistema de Seguridad Social Integral.

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

La omisión es el incumplimiento de la obligación de afiliarse a alguno o algunos de los subsistemas del Sistema de Seguridad Social Integral, estando obligado a ello.

En el caso concreto, se evidenció que EL OBLIGADO, es trabajador independiente y no registra afiliación en calidad de cotizante al Subsistema de Pensiones, en el periodo fiscalizado. Asimismo, al verificar con la base de datos de liquidación de aportes PILA, administrada por el Ministerio de Salud y de la Protección social, no se encontró pago de aportes a dicho subsistema.

En el Requerimiento para Declarar y/o Corregir, esta Subdirección propuso a EL OBLIGADO el pago de \$34.667.600, por la conducta de omisión en el pago de aportes durante los periodos de enero a diciembre de 2015, en el Subsistema de Pensiones.

Por su parte, EL OBLIGADO, 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, donde formuló:

*"Adicional a esto a partir del requerimiento enviado por ustedes, estoy pagando de acuerdo a la renta líquida gravable como se debe hacer y a la fecha he venido pagando como consta en las planilla de pago adjuntas."*

De acuerdo con lo anterior, corresponde a este Despacho determinar si efectivamente el OBLIGADO realizó los pagos correspondientes al Subsistema de Pensiones, cumpliendo con el deber de afiliarse, declarar y pagar.

Considera pertinente este Despacho manifestar que en el Subsistema de Pensiones, la Ley 100 de 1993 en su artículo 13 literal a), modificado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003

<sup>18</sup> Ley 100 de 1993, parágrafo 1 del artículo 18, modificado por el artículo 5 de la Ley 797 de 2003.

<sup>19</sup> El Decreto 3033 de 2013, con base en el artículo 2.12.1.1 del Decreto Único Reglamentario 1086 de 2015, definió la omisión como el incumplimiento de la obligación de afiliarse a alguno o algunos de los subsistemas del Sistema de Seguridad Social Integral (Omisión en la afiliación) o de reportar la novedad de ingreso a una administradora (Omisión en la vinculación) y en consecuencia de ello, no realizar el pago de aportes.



estableció que **"la afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes"**.

Así mismo en el artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003, se establecieron dos tipos de afiliados, los obligatorios y los voluntarios. Para el caso de los afiliados obligatorios dijo:

**"ARTÍCULO 15. AFILIADOS.** <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> Serán afiliados al Sistema General de Pensiones:

1. En **forma obligatoria:** <Ver Jurisprudencia Vigencia> **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.** (Negrita nuestra)

De acuerdo con el marco legal, los trabajadores independientes deben estar afiliados en forma obligatoria al Subsistema de Pensiones. Dicha afiliación deberá hacerse de acuerdo con los ingresos efectivamente percibidos, como establece el artículo 1 del Decreto 510 de 2003.

No obstante, respecto de la relación jurídica de afiliación y co-vinculación el Decreto 3333 del 2013 en su artículo 1 definió:

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

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

Conforme lo anterior, entiéndase, que la relación jurídica de afiliación, se satisface con la afiliación a un determinado subsistema, la cual es única para cada sujeto, sin embargo; esta relación jurídica se encuentra supeditada a distintas circunstancias que la modifican, tales como ingresos, retiros, cambio de cotizante, de empleador, variación del IBC entre otras, dichas circunstancias son llamadas novedades.

En el caso que nos ocupa, la omisión en la vinculación consiste, en aquel incumplimiento del OBLIGADO, que si bien se encuentra afiliado, omitió informar a su administradora, su novedad de ingreso en calidad de trabajador independiente y como consecuencia no realizó los pagos a determinado subsistema.



Este incumplimiento, acarrea al Sistema de Seguridad Social, un detrimento económico, pues al no tener información real de los cambios del afiliado, deja de percibir recursos económicos producto de las cotizaciones, que a la postre son utilizados conforme el principio de solidaridad.

En el caso concreto, este Despacho con base en el artículo 9º del Decreto 019 de 2012, realizó la consulta del OBLIGADO en la Registraduría Nacional del Estado Civil, encontrando que su fecha de nacimiento corresponde al 06/02/1970, circunstancia que determina que para el año 2016 contaba con 44 años de edad.

Igualmente realizada la consulta en las bases de datos RUA, Registro Único de Afiliados (RUAF), y Asociación Colombiana de Administradoras de Fondo de Pensiones y de Cesantías – ASOFONDOS, se apreció que contaba con afiliación al Subsistema de Pensiones, en el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad en la administradora *SOCIEDAD ADMINISTRADORA DE FONDOS DE PENSIONES Y CESANTIAS PORVENIR S.A.*, con fecha de afiliación del 04/11/2016.

Sobre el particular se encontró que el OBLIGADO cumplió con su deber de afiliarse, no obstante, al verificar el estado de la afiliación y pagos para el periodo de enero a diciembre de 2016, se evidenció que no radica novedad de ingreso en calidad de trabajador independiente, ni tampoco realizó el pago de las cotizaciones sobre el ingreso verdaderamente percibido.

Respecto de las pruebas allegadas con la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir, este Despacho procedió a verificar los pagos informados por el OBLIGADO y realizados a la administradora *PORVENIR*, con la base de datos PILA administrada por el Ministerio de Salud y Protección Social, concluyendo que no aparecen registrados, razón por la cual no pueden ser tenidos en cuenta por no poder comprobarse su existencia y validez.

En consecuencia, este Despacho determinó que no existe prueba de la novedad de ingreso como trabajador independiente, ni de los respectivos pagos al Subsistema de Pensiones, pues como se anotó dentro de la revisión de las bases de datos públicas hechas por la Unidad, no se logra validar la existencia de pago de aportes. Por lo tanto el argumento expuesto por el OBLIGADO es desestimado.

No obstante, se generó una disminución y desaparición de ajustes en el Subsistema de Pensiones, en razón a la aceptación de algunos costos allegados por el OBLIGADO que modificaron el IBC sobre el cual fueron calculados, como se explicará en el acápite de Inexactitud.

En conclusión, de los valores propuestos en el requerimiento para declarar y/o corregir para esta conducta, desaparecen y disminuyen ajustes en cuantía de \$22.138.600 y persisten ajustes por valor de \$12.531.000.

Se le reitera al aportante que debe reportar la novedad de ingreso al Subsistema de Pensiones de lo contrario, esta Subdirección lo afiliará transitoriamente<sup>20</sup> una vez ejecutoriada la presente liquidación oficial.

<sup>20</sup> Artículo 1º del Decreto 169 de 2006, numeral 15.



#### 4.2.3 Ajustes propuestos por INEXACTITUD<sup>21</sup> en el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral.

Pagó los aportes al régimen contributivo del Sistema General de Salud en calidad de cotizante, por un valor inferior al que legalmente le correspondía, en los periodos de enero a diciembre de 2015.

En el Requerimiento para Declarar y/o Corregir, esta Subdirección propuso al OBLIGADO, el pago de \$23.112.100 por la conducta de inexactitud en el pago de aportes durante los periodos de enero a diciembre de 2015.

Por su parte, EL OBLIGADO, respondió el requerimiento para declarar y/o corregir dentro del término legal, donde informó no estar de acuerdo con los ajustes determinados y expuso varias objeciones, orientadas a la forma en que esta Subdirección liquidó el IBC con el cual se calcularon los ajustes por inexactitud. Al respecto señaló:

*"1. Mi actividad económica 3120 corresponde a la fabricación de colchones y colchonetas como consta en la declaración de renta, presentada con firma ante la DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS-DIAN el 2016-09-28*

*2. En la declaración de renta año gravable 2015 formulario 110, está reflejado el costo de ventas por valor de \$ 1.110.474.000, soportado con facturas de compras según fotocopias adjuntas.*

*3. Al igual un valor por \$ 36.684.000 como gastos, soportado con sus respectivos documentos fotocopias adjuntas*

*5. Entiendo que al desconocimiento de la ley no me exime de la responsabilidad, pero solicito se estudie la documentación adjunta con el fin de ser exonerado de este requerimiento."*

Conforme lo anterior, corresponde a este Despacho determinar mediante los medios probatorios allegados con la respuesta al requerimiento para declarar y/o corregir y los demás obrantes en la actuación, si cumplen con los requisitos legales para ser aceptados como ingresos y costos y ser aplicarlos al IBC con el cual se liquidaron los ajustes al Subsistema de Salud y Pensiones.

Sobre los ingresos este Despacho, afide a la presunción legal consagrada en el artículo 33 de la Ley 1438 de 2014, que establece:

*"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. (...)"*

<sup>21</sup> Hay inexactitud cuando se presenta una diferencia entre el valor declarado y pagado en la autliquidación de aportes y los aportes que efectivamente EL OBLIGADO estaba obligado a declarar y pagar.



De acuerdo con lo anterior, la norma es clara en señalar que todas las personas declarantes del impuesto de renta y complementarios, son sujetos del deber de afiliarse, declarar y pagar aportes a los Subsistemas de Salud y Pensiones, no obstante dicha presunción legal, admite prueba en contrario, razón por la cual los sujetos obligados podrán a través de los distintos medios probatorios desvirtuarla, siempre y cuando los ingresos reportados guarden concordancia con la declaración de renta presentada.

Así mismo, este Despacho, supone acertado, referir el marco legal, que determina las características que deben tener los costos y gastos, para ser tenidos en cuenta y ser aceptados como deducciones dentro del cálculo del Ingreso Base de Cotización, para lo cual, el artículo 6 de la Ley 797 de 2003, estableció:

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

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

Igualmente, el parágrafo del artículo 1 del Decreto 510 de 2003, señaló "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 emplear para desarrollar su actividad lucrativa en las mismas condiciones previstas por el artículo 107 del Estatuto Tributario."

En el mismo sentido el artículo 135 de la Ley 1753 de 2015, señaló: "Los trabajadores independientes por cuenta propia y los independientes con contrato diferente a prestación de servicios que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un (1) salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), cotizarán mes vencido al Sistema Integral de Seguridad Social sobre un ingreso base de cotización mínimo del cuarenta por ciento (40%) del valor mensualizado de sus ingresos, sin incluir el valor total del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuando a ello haya lugar, según el régimen tributario que corresponda. Para calcular la base mínima de cotización, se podrán deducir las expensas que se generen de la ejecución de la actividad o renta que genere los ingresos, siempre que cumplan los requisitos del artículo 107 del Estatuto Tributario."

Conforme las normas enunciadas, los obligados con el Sistema de la Protección Social, deberán realizar sus cotizaciones sobre los ingresos efectivamente percibidos, es decir sobre los valores resultantes de descontar los costos y gastos en que incurrió en el desarrollo de su actividad económica. Sin embargo; los costos y gastos deberán probarse dentro de la respectiva actuación, cumpliendo con el marco legal establecido, especialmente lo consagrado en los artículos 107 y 771-1 del Estatuto Tributario.

El artículo 107 del Estatuto Tributario, señaló:

**"ARTÍCULO 107. LAS EXPENSAS NECESARIAS SON DEDUCIBLES.** «Fuente original compilada; D. 2053/74 Art. 45» 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. (...)*

De acuerdo con el artículo 107 *ibidem*, los costos y gastos que se pretenden demostrar dentro del desarrollo de una actividad generadora de renta, deben tener en *primer lugar*, un **nexo de causalidad** con la actividad en la que se pretenden hacer valer como deducciones, es decir deben estar estrechamente relacionados los costos reportados, con el desarrollo de la actividad económica desplegada. En *segundo lugar*, deben ser **necesarios**, es decir que sean requeridos para el desarrollo de la actividad comercial. Y en *tercer lugar*, deben ser **proporcionales**, es decir, que no excedan los topes razonables en relación con la actividad desarrollada.

De igual forma, los documentos o pruebas que se presentan hacer valer como costos o deducciones, deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 771-2 del Estatuto Tributario y las condiciones previstas en los literales b), d), e) y g) del artículo 617 del Estatuto Tributario, y demás disposiciones concordantes al respecto.

En el caso concreto, procedió esta Subdirección a valorar las pruebas aportadas por el OBLIGADO y a cotejarlas con el marco legal a fin de determinar si se ajustan a derecho y por ende, aplicarlas en el cálculo del Ingreso Base de Cotización.

Dentro de las pruebas analizadas por este Despacho se encontraron: CUCHILLAS, INSUMOS, INCAFOM, POLYOL, TELA, 8DELVALLE, ALMORA, Cuchillas de Corte, 1 CANECA, METROS DE CINTA ESPINA DE PESCADO BLANCO, FOLIHERICO POP45E, DISOCIANATO DE TOLUENO, KLO TDI, AQUARELA, PATY 09-NEGRO, POLYOL PPG, Cuchillas de Corte, DISOCIANATO DK TOITIKNO, POLYOL POLIMERICO KORFA, SYNTHFLEX 9735 BLOCK, INCAFOM 8000 X 53 GL, BEZAYA, POLYOL POLIMERICO PP3045, DISOCIATO DE TOLUE, entre otros.

En gracia de lo anterior, de los ingresos y costos reportados por el OBLIGADO, se procedió a realizar su análisis concluyendo que algunos costos, cumplían con los requisitos señalados en el artículo 107 del Estatuto Tributario, es decir, se encontró que guardaban un **nexo de causalidad** con la actividad económica generadora de ingreso, eran **necesarios** para el desarrollo de la actividad económica y se encontró que su valor era **proporcional** y razonable. Los costos aceptados pueden ser consultados en detalle en el archivo Excel adjunto al presente acto.

Así las cosas, algunos de los ingresos y costos reportados, fueron aceptados dentro del cálculo del IBC generando como consecuencia una disminución del mismo para los siguientes periodos:



PERIODO	IBC MENSUALIZADO REQUERIMIENTO PARA DECLARAR Y/O CORREGIR	IBC MENSUALIZADO LIQUIDACIÓN OFICIAL
2015-1	15.400.000	15.400.000
2015-2	16.108.750	16.108.750
2015-3	16.108.750	644.350
2015-4	16.108.750	644.350
2015-5	16.108.750	16.108.750
2015-6	16.108.750	644.350
2015-7	16.108.750	644.350
2015-8	16.108.750	644.350
2015-9	16.108.750	8.356.124
2015-10	16.108.750	4.151.826
2015-11	16.108.750	7.144.620
2015-12	16.108.750	644.350
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>192.698.250</b>	<b>71.136.180</b>

No obstante, algunos costos, no fueron tenidos en cuenta por este Despacho, por no contener los requisitos señalados en los artículos 107 del Estatuto Tributario y por las siguientes razones:

- i) Documento no válido para soportar costos y/o gastos
- ii) Documento no legible

Conforme lo anterior, los costos rechazados por esta Subdirección, son discriminados individualmente en el archivo Excel adjunto al presente acto administrativo, donde se explica en cada caso la razón por la que no fue tenido en cuenta y el folio a que corresponde el soporte valorado.

En consecuencia, la modificación del IBC genera como consecuencia la desaparición y disminución del valor de algunos ajustes como se puede apreciar en el archivo Excel adjunto al presente acto.

En conclusión, de los valores propuestos en el requerimiento para declarar y/o corregir para esta conducta, desaparecen ajustes en cuantía de \$15.182.920 y persisten ajustes por valor de \$7.929.180.

#### 4.3 De las sanciones impuestas

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



inexactitud, las sanciones se determinarán según el cálculo que resulte más favorable para el aportante<sup>22</sup>.

#### 4.3.1 Sanción por omisión

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

Por lo anterior, La Unidad debe imponer sanción por esta conducta, atendiendo los parámetros de determinación de la misma y el momento en el cual se liquida<sup>23</sup>, así:

Sanción por omisión Artículo 179 Ley 1607 de 2012			Sanción por no declarar por la conducta de omisión Artículo 314 Ley 1819 de 2016			
Valor omisión	% sanción (por cada mes o fracción de retardo)	Sanción calculada	Valor omisión	% sanción (por cada mes o fracción de retardo)	Sanción calculada	Límite (200% valor omisión)
\$12.531.000	12,00%	\$60.419.484	\$12.531.000	10,00%	\$50.340.570	\$25.062.000

<sup>22</sup> El detalle del cálculo de las sanciones se encuentra en el archivo Excel adjunto (hoja Sanción omisión).

Teniendo en cuenta que la sanción más favorable para el aportante es la calculada según el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, en la presente liquidación oficial se impondrá sanción por no declarar por la conducta de omisión, por valor de \$25.062.000.

#### 4.3.2 Sanción por inexactitud

En el requerimiento para declarar y/o corregir se propuso una sanción por inexactitud al encontrar que el aportante pagó los aportes por valores inferiores a los que estaba obligado.

Por lo anterior, La Unidad debe imponer sanción por esta conducta, atendiendo los parámetros de determinación de la misma y el momento en el cual se liquida<sup>24</sup>, así:

Sanción por inexactitud Artículo 179 Ley 1607 de 2012			Sanción por inexactitud Artículo 314 Ley 1819 de 2016		
Valor inexactitud determinada	% sanción	Sanción calculada	Valor inexactitud determinada	% sanción	Sanción calculada
\$7.929.180	60%	\$4.757.508	\$7.929.180	60%	\$4.757.508

Teniendo en cuenta que la sanción más favorable para el aportante es la calculada según el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, en la presente liquidación oficial se impondrá sanción inexactitud por valor de \$4.757.508.

<sup>22</sup> Párrafo transitorio del numeral 1º del artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el numeral 1º del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012.

<sup>23</sup> Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, numeral 1.

<sup>24</sup> Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, numeral 1.



Por lo anterior,

### RESUELVE:

**ARTÍCULO PRIMERO:** Proferir Liquidación Oficial a **EFRAIN GOMEZ CRUZ** con C.C. 4.090.721, por omisión en la vinculación e inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral – SSSI- en los periodos de enero a diciembre de 2015, por la suma de **VEINTE MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL CIENTO OCHENTA PESOS M/CTE (\$20.460.180)**, como se resume a continuación:

#### RESUMEN LIQUIDACIÓN OFICIAL RDO-2018-02218

Grupo	Subsistema	2015	Total general
INEXACTO	1.SALUD	7.929.180	7.929.180
Total INEXACTO		7.929.180	7.929.180
OMISOS	2.PENSION	11.381.900	11.381.900
	3.FSP	1.149.100	1.149.100
Total OMISOS		12.531.000	12.531.000
Total general		20.460.180	20.460.180

Lo anterior, sin perjuicio de los intereses de mora que se generen desde la fecha de vencimiento del plazo para presentar la autoliquidación de aportes hasta la fecha en que se pague la obligación<sup>25</sup>.

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

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Imponer sanción por no declarar por la conducta de omisión, a **EFRAIN GOMEZ CRUZ** con C.C. 4.090.721, por la suma de **VEINTICINCO MILLONES SESENTA Y DOS MIL PESOS M/CTE (\$25.062.000)**. El cálculo de la sanción se detalla en el archivo de Excel contenido en el CD anexo a la presente liquidación oficial y que hace parte integral de la misma (hoja sanción omisión).

**ARTÍCULO TERCERO:** Imponer sanción por inexactitud a **EFRAIN GOMEZ CRUZ** con C.C. 4.090.721, por la suma de **CUATRO MILLONES SETECIENTOS CINCIENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS OCHO PESOS M/CTE (\$4.757.508)**. El cálculo de la sanción se detalla en el archivo de Excel contenido en el CD anexo a la presente liquidación oficial y que hace parte integral de la misma (hoja sanción inexactitud).

**ARTÍCULO CUARTO:** Notificar el contenido de la presente liquidación oficial al OBLIGADO, según el artículo 565 del Estatuto Tributario Nacional.

<sup>25</sup> El monto del interés moratorio se rige por la tasa vigente para efectos tributarios, según lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 1189 de 2007.



**ARTÍCULO QUINTO:** Contra la presente liquidación oficial procede el recurso de reconsideración<sup>25</sup> dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación, el cual deberá dirigirse a la **Dirección de Parafiscales de La Unidad** y presentarlo personalmente<sup>26</sup> en alguno de los puntos de atención presencial que podrá consultar en nuestra página web [www.ugpp.gov.co](http://www.ugpp.gov.co).

No será necesario presentar personalmente el recurso cuando la firma de quien lo suscribe esté autenticada<sup>25</sup>; en tal caso, podrá radicarlo a través de nuestra sede electrónica: <https://sedeelectronica.ugpp.gov.co>, opción "Trámites parafiscales".

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**SERGIO HERNÁN RUIZ GALINDO**  
Subdirector de Determinación de Obligaciones  
Dirección de Parafiscales

Anexo: Un (1) CD

<sup>25</sup> Artículo 722 del Estatuto Tributario

<sup>26</sup> Numeral 1º del artículo 558 del Estatuto Tributario

<sup>27</sup> Artículo 724 del Estatuto Tributario