



**“El Proceso de Determinación de Obligaciones Adelantado por la Unidad
Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales en sus
Aspectos Sustanciales y Procesales”**

**“The Proceeding of Obligation Determination Advanced by the Special Administrative
Unit of Pension Management and Parafiscal Taxes in its Legal and Procedural
Aspects”**

Diego Hernán Quimbay Barrera

Universidad del Rosario

Facultad de Jurisprudencia, Colombia, Bogotá D.C., Universidad del Rosario

Directores: Dr. Javier Eduardo Almanza Junco y Dr. Iván Daniel Jaramillo Jassir

28 de abril de 2020

Tabla de contenido

Introducción.....	8
Justificación.....	9
Objetivos.....	10
Objetivo general.....	10
Objetivos específicos.....	10
Metodología.....	11
Capítulo I.....	12
1. Creación de La Unidad y asignación de funciones dentro del marco legal colombiano.....	12
2. Las fuentes de la obligación, el régimen general de las obligaciones y los deberes tributarios frente a las contribuciones parafiscales.....	18
2.1 Concepto básico de obligación.....	18
2.2 Las fuentes de la obligación en materia tributaria (aportes al Sistema General de Seguridad Social y Contribuciones Parafiscales SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar).....	19
2.2.1 La potestad tributaria. ¿Quién puede crear impuestos en Colombia?.....	20
3. El régimen obligacional de las obligaciones tributarias.....	22
3.1 El hecho generador.....	23
3.2 Estructura de la obligación tributaria, los sujetos activo y pasivo.....	25
3.2.1 El sujeto activo.....	25
3.2.2 El sujeto pasivo.....	26

3.2.3 La base gravable y la tarifa.....	27
Capítulo II.....	28
1. Naturaleza jurídica de las contribuciones parafiscales, sujetos obligados, base gravable y tarifa aplicable.....	28
1.1 Naturaleza jurídica de las Contribuciones Parafiscales y los Aportes al SGSS.....	29
1.2 Sujetos obligados al pago de contribuciones parafiscales (SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar), Ingreso Base de Cotización, base gravable y tarifas.....	32
1.2.1 Sujetos obligados.....	32
1.2.2 El Ingreso Base de Cotización (IBC).....	34
1.2.2.1 Elementos constitutivos del salario.....	35
1.2.2.2 Elementos no constitutivos del salario.....	36
1.2.3 Aclaraciones frente a factores salariales para el cálculo del IBC.....	38
1.2.3.1 Cálculo del IBC para trabajadores independientes.....	43
2. Los aportes a la Seguridad Social en los Subsistemas de Salud, Pensiones y ARL, sujetos obligados, base gravable y tarifa aplicable	46
2.1 Naturaleza jurídica de los aportes a la Seguridad Social para los Subsistemas de Salud, Pensiones y ARL.....	49
2.2 Sujetos obligados al pago frente a Subsistemas Salud, Pensiones y ARL.....	51
2.2.1 Subsistema Salud, sujetos obligados, base gravable y tarifa.....	51
2.2.1.1 Subsistema Salud, sujetos exentos de la contribución.....	52
2.3 Subsistema Pensiones, sujetos obligados, base gravable y tarifa.....	53
2.3.1 Bases especiales con relación al Fondo de Solidaridad Pensional.....	54

2.3.2 Subsistema Pensiones sujetos exentos de la contribución.....	55
2.4 Subsistema Riesgos Laborales (ARL), sujetos obligados, base gravable y tarifa.....	56
2.4.1 Sujetos obligados a realizar contribuciones a ARL.....	56
3. Conductas negativas del contribuyente relevantes para La Unidad y cuya presunción puede dar inicio al Proceso de Determinación de Obligaciones.....	58
3.1 Inexactitud.....	58
3.2 Omisión.....	59
3.3 Mora.....	59
Capítulo III.....	60
1. El Proceso de Determinación de Obligaciones en sus Aspectos Sustanciales y Procesales.....	60
1.1 Etapa inicial, el Requerimiento de Información (RQI).....	61
1.2 Etapa inicial (Fiscalización), el Requerimiento de Información (RQI).....	61
1.2.1 El Requerimiento para Declarar y/o Corregir (RCD).....	65
1.3 La Liquidación Oficial (RDO).....	68
1.4 Sanciones.....	69
1.4.1 Sanciones asociadas al RQI.....	70
1.4.2 Sanciones asociadas al RCD y la RDO.....	71
2. El Proceso de Determinación de Obligaciones en su componente procesal.....	71
2.1 Términos.....	72
3.2 Notificaciones.....	73
3. Recursos.....	76

3.1 Recursos que se interponen directamente frente a La Unidad.....	76
3.1.1 Recurso de Reconsideración.....	76
3.1.2 Recurso de Reposición.....	77
3.2 Recursos que se interponen en Sede Administrativa.....	78
3.2.1 Medio de control: acción de nulidad y restablecimiento de derecho ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.....	78
3.1.3 Revocatoria Directa.....	78
Apéndice.....	79
1. Implicaciones y aspectos técnicos del Proceso de Determinación de Obligaciones.....	79
Conclusiones.....	83
Bibliografía y referencias.....	85
Anexos.....	96
Anexo 1: Acuerdo 1035 de 2015.....	97
Anexo 2: Resolución 922 de 2018.....	106
Anexo 3: Resolución 209 de 2020.....	111
Tablas	
Tabla 1: Comparativa elementos constitutivos de salario sector privado vs. público.....	38
Tabla 2: Porcentajes de cotización a ARL.....	58
Tabla 3: Sanciones establecidas por la no entrega de información asociada al RQI.....	70
Tabla 4: Sanciones propuestas en las etapas del proceso RCD y RDO.....	71
Tabla 5: Términos de las etapas procesales del Proceso de Determinación de Obligaciones...73	

Resumen

En el presente trabajo de grado se hace una aproximación al proceso de determinación de obligaciones *per se*, exponiendo los aspectos sustanciales que lo componen, lo anterior, mostrando la categorización epistemológica de las fuentes de la obligación y del régimen obligacional asociado, con el objetivo de hacer claridad frente a los presupuestos y elementos de los que nace la carga tributaria para el contribuyente.

De otra parte, se expone el componente procesal relacionado (términos de las etapas procesales, mecanismos de notificación, recursos), en razón a las falencias que se generan en la respuesta de las personas requeridas por La Unidad. Esto sucede por el desconocimiento de la terminología, la denominación de los actos administrativos que se profieren en las diferentes etapas procesales del Proceso de Determinación de Obligaciones y también frente a los mecanismos de notificación y la manera más idónea de estar al tanto de las actuaciones de la Unidad.

Palabras clave: leyes, proceso de determinación, obligación tributaria, contribuyente, parafiscales, acto administrativo

Abstract

This monograph, is intended to be an approach into the proceeding of obligation determination *per se*, across a presentation of the substantial aspects that make up this process, the above, through the corresponding epistemological categorization of sources of obligation, as well, the corresponding mandatory regime, routed in clarifying the budgets and elements from which the tax burden is born for the taxpayer.

On the other hand, the related proceeding component (terms of the procedural stages, mechanisms to notice, appeal) is exposed, this caused by the failures generated in the advocacy, regarding to persons that are bound by The Unit. This due to the lack of knowledge about proceed of determining obligations as such, mainly in connection to general terminology, the specific denomination of administrative acts that are uttered into the different stages of the procedure, as well, the noticing mechanisms and the most suitable way of being aware of The Unit proceeding.

Keywords: laws, determination proceeding, taxation duty, taxpayer, parafiscal taxes, administrative act

I. Introducción

El eje fundamental de esta monografía es el proceso de determinación de obligaciones adelantado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales (de aquí en adelante referida como La Unidad), el cual cuenta con una serie de elementos teórico-prácticos de carácter sustancial y procesal, los cuales serán expuestos en debida forma.

El Proceso de Determinación de Obligaciones, se caracteriza porque insta al contribuyente, bien sea persona natural o jurídica, al pago de obligaciones relacionadas con los aportes parafiscales. Son relevantes tres conductas *contra legem* consideradas incumplimiento, las cuales constituyen fundamento para la Unidad cuando se trata de iniciar un Proceso de Determinación de Obligaciones, dichas conductas son, a saber: omisión, inexactitud y/o mora. (Linares, 2018)

En el primer capítulo de este trabajo se comenzará por exponer la naturaleza de La Unidad como entidad, su origen, las funciones y competencias que le otorga la ley. A continuación se abordará el proceso de determinación de obligaciones, desde su componente obligacional, exponiendo las fuentes de la obligación de realizar aportes y también el régimen de las obligaciones asociado. Es menester establecer los roles que asumen los sujetos involucrados, así como el vínculo jurídico que se crea cuando se adquieren obligaciones de esta naturaleza.

En el capítulo segundo se expondrá la naturaleza jurídica de las contribuciones parafiscales (con observancia de los aportes a seguridad social), se enumerará a los sujetos obligados, y se indicará como establecer la base gravable y la tarifa aplicable a los cálculos

correspondientes para el pago de aportes. Por último, en el capítulo tercero se analizarán los aspectos sustanciales y procesales del proceso de fiscalización, haciendo un recuento de la normatividad relevante y así mismo recapitulando los aspectos y etapas procesales que lo componen.

Dado lo anterior, la pregunta de investigación generada para este trabajo es: ¿Qué debe saber una persona natural (apoderado, trabajador independiente, rentista de capital) o una persona jurídica (representante legal, revisor fiscal, contador, profesional de recursos humanos) para realizar o contribuir en la defensa técnica frente a un proceso de esta naturaleza?

I.I Justificación

Esta investigación encuentra su fundamento en la escasez de material de corte académico existente en Colombia para una comprensión efectiva del Proceso de Determinación de Obligaciones. Lo anterior, pone de manifiesto la relevancia de este trabajo tanto para la comunidad académica, así como para aquellos ciudadanos y empresas que no cuentan con las herramientas y el conocimiento técnico respecto del tema. Estos vacíos pueden derivar en una afectación patrimonial sensible debido a las sanciones económicas impuestas por la Unidad, las cuales reportan un componente sancionatorio que es consecuencia directa del mal manejo de los procesos, en conexión con el desconocimiento de los presupuestos básicos asociados al mismo. (Ibid., 2018)

Una vez identificadas algunas de las falencias que existen frente a la producción de corte académico, se evidencia la pertinencia de la presente monografía. La propuesta teórica consiste en una articulación de las fuentes relevantes sobre el tema, compiladas de la doctrina,

la jurisprudencia y la ley, para crear un documento comprensivo que dé cuenta de los aspectos fundamentales del Proceso de Determinación de Obligaciones y a su vez aporte información útil y aplicable desde una perspectiva teórica y práctica, enfocada a la claridad conceptual, para que posteriormente se pueda dirigir el contenido de esta monografía a un público general.

I.II Objetivos

La presente monografía de grado busca dar una respuesta a la pregunta de investigación establecida en la introducción de este texto, a través de los siguientes objetivos:

I.II.I Objetivo General

Exponer, explicar y analizar los elementos sustanciales y procesales que componen el Proceso de Determinación de Obligaciones adelantado por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales, para una adecuada comprensión.

I.II.II Objetivos Específicos

- Integrar y articular las diferentes fuentes del conocimiento disponibles (ley, jurisprudencia, doctrina), para construir la presente monografía.
- Exponer el régimen obligacional asociado a las Contribuciones Parafiscales y al Proceso de Determinación de Obligaciones.
- Exponer aquellas instituciones jurídicas del derecho laboral relevantes y necesarias para comprender el Proceso de Determinación de Obligaciones.
- Analizar algunas de las implicaciones que conlleva el Proceso de Determinación de Obligaciones para el sujeto fiscalizado.
- Simplificar el lenguaje técnico-jurídico, para una mayor comprensión del Proceso de Determinación de Obligaciones.

I.III Metodología

Para el presente trabajo se usará el método jurídico-descriptivo, el cual consiste en la aplicación del método analítico a un tema jurídico, es decir, se ha de descomponer el tema en tantas partes como sea posible. En este caso los ejes temáticos se derivan de la doctrina, la jurisprudencia, la ley y el componente procesal correspondiente. Lo anterior, implica que el tema debe ser muy específico (Proceso de Determinación de Obligaciones adelantado por la UGPP), lo cual hace idónea la metodología escogida para la aplicación en concreto. A través del método de análisis es posible profundizar en un problema jurídico en sus diferentes elementos, estableciendo conexiones lógicas que ofrecen una perspectiva completa del funcionamiento de una institución jurídica, para el caso concreto el Proceso de Determinación de Obligaciones adelantado por La Unidad.

Capítulo I

1. Creación de La Unidad y Asignación de Funciones Dentro del Marco Legal Colombiano

La Unidad nace como Unidad Administrativa Especial del orden nacional y se encuentra adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Cuenta con autonomía administrativa y financiera y sus funciones están ligadas al desempeño de las funciones del Ministerio. Su soporte funcional se encuentra en la ley misma y tiene relación con la naturaleza jurídico-administrativa de la Entidad.

La norma que creó a La Unidad y a la vez determinó sus funciones fue la Ley 1151 de 2007 en su artículo 156, de la siguiente manera (enfocándonos en las funciones del componente parafiscal de la entidad, por esto, no tendremos en cuenta las funciones respecto del reconocimiento de prestaciones económicas de carácter pensional):

“ARTÍCULO 156. Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. Crease la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

(...) 2. Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social

y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos. (...)”

De lo anterior, se puede evidenciar que dentro de sus funciones se encuentra referido de manera explícita, lo que va a ser el objeto de estudio de la presente monografía -adelantar el Proceso de Determinación de Obligaciones- y darle aplicación técnica a los criterios de colaboración, auditoría, determinación y establecimiento de los presupuestos del hecho generador de obligaciones. Esto para escenarios en los que el contribuyente se sustraiga, omita, o cometa errores frente al cumplimiento de sus deberes, lo cual puede desembocar en sanciones como el cobro de intereses de mora, sin contar la aplicación de facultades de carácter preferente de la Unidad sobre las denominadas Administradoras del Sistema General de Seguridad Social (EPS, ARL, Fondos de Pensiones, Cajas de Compensación Familiar etc.). En otras palabras, La Unidad cuenta con una competencia concentrada y preferente que la pone por encima de las Administradoras de los diferentes Subsistemas para el ejercicio de veeduría, inspección, auditoría y labores de cobranza.

La ley dotó de competencia a La Unidad para llevar a cabo el Proceso de Determinación de Obligaciones y posteriormente, de ser necesario, también adelantar el Proceso de Cobro Coactivo. En la Ley 1151 de 2007, el legislador tuvo en cuenta que debido a las infinitas especificidades frente a los casos particulares se podrían generar vacíos legales. Para evitarlos se indicó que con relación al acto administrativo Liquidación Oficial (que se

profiere en la última etapa del Proceso de Determinación), se hiciera remisión al Estatuto Tributario, para establecer los lineamientos procesales correspondientes. En la página web oficial de la Unidad se define a la Liquidación Oficial como: “*El acto administrativo mediante el cual se determina la obligación del aportante por concepto de omisión, mora e inexactitud¹ en la liquidación y pago de aportes al Sistema de la Protección Social.*”. La Liquidación Oficial como acto administrativo final, contiene con exactitud los rubros relacionados al incumplimiento y los montos que se presumen adeudados, lo cual enmarca la obligación de manera concreta. La remisión procedimental al Estatuto Tributario es además garantía de seguridad jurídica frente al caso específico.

Más adelante se expidió el Decreto-Ley 169 de 2008, que básicamente lo que hizo fue ampliar las funciones de La Unidad otorgándole las siguientes:

“1. Solicitar la información relevante que tengan las diferentes entidades, administradoras y órganos vigilancia y control del Sistema de la Protección Social. Para el caso de las administradoras, la UGPP definirá la frecuencia de actualización de tal información y el formato en el que debe ser suministrada teniendo en cuenta los formatos y frecuencias ya establecidos por otras entidades receptoras de información del Sistema de la Protección Social.

2. Verificar la exactitud de las declaraciones de autoliquidación cuando lo considere necesario.

¹ En el Capítulo II, sección 3, explicaremos en qué consisten las conductas relacionadas al incumplimiento de obligaciones que tienen relevancia para La Unidad, (omisión, mora e inexactitud).

- 3. Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la existencia de hechos que generen obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.*
- 4. Solicitar de los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social explicaciones sobre las inconsistencias en la información relativa a sus obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.*
- 5. Solicitar a aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social la presentación de los documentos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de contribuciones parafiscales de la protección social que la UGPP considere necesarios, cuando estén obligados a conservarlos.*
- 6. Citar o requerir a los aportantes, afiliados y beneficiarios del Sistema de la Protección Social o a terceros para que rindan informes o testimonios referentes al cumplimiento de las obligaciones de los primeros en materia de contribuciones parafiscales de la protección social.*
- 7. Ordenar a los aportantes, cuando estén obligados a llevar contabilidad, la exhibición y examen parcial de los libros, comprobantes y documentos, particularmente de la nómina.*
- 8. Adelantar visitas de inspección y recopilar todas las pruebas que sustenten la omisión o inexacta liquidación de las contribuciones parafiscales de la protección social. Durante la práctica de inspecciones, la UGPP podrá decretar todos los medios de prueba autorizados por la legislación civil, previa la observancia de las ritualidades que les sean propias.*
- 9. Efectuar cruces con la información de las autoridades tributarias, las instituciones financieras y otras entidades que administren información pertinente para la verificación de*

la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social. Esta información será reservada y solo podrá utilizarse para los fines previstos en la presente ley.

10. Efectuar todas las diligencias necesarias para verificar la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la protección social.

11. Efectuar subsidiariamente las labores de determinación y cobro disuasivo, persuasivo y coactivo, con base en los hallazgos que le remitan las administradoras, órganos de control y vigilancia y demás entidades del Sistema de la Protección Social.

12. Proferir las liquidaciones oficiales que podrán ser utilizadas por la propia UGPP o por las demás administradoras o entidades del Sistema de la Protección Social.

13. Efectuar las labores de coordinación y seguimiento a los procesos de determinación y cobro, con base en la información que le remitan las administradoras, órganos de control y vigilancia y demás entidades del Sistema de la Protección Social.

14. Efectuar las labores de seguimiento a los procesos sancionatorios relacionados con estos hechos.

15. Afiliar transitoriamente a la administradora pública respectiva a los evasores omisos que no hayan atendido la instrucción de afiliarse voluntariamente, hasta que el afiliado elija.”

Con la lectura de la ley se evidencia que el objetivo fundamental de su redacción fue ampliar y robustecer la función fiscalizadora de La Unidad, en lo concerniente a la articulación de las fuentes de información con otras entidades, como por ejemplo, con los Operadores de Información (gestores de planillas PILA), así como con el SENA, el ICBF y la DIAN. De otra parte, fue fortalecida la competencia policiva de la Unidad, puntualmente en temas de

auditoría en lo atinente a la inspección directa y a las solicitudes de información a los sujetos fiscalizados. (Linares, 2018)

Posteriormente, el Congreso promulgó la Ley 1607 de 2012, la cual amplió aún más el espectro funcional de la Unidad; a saber:

1. Facultó a la Unidad para ejecutar el cobro coactivo preferente, respecto de la conducta inexactitud en la liquidación de aportes al Sistema General de Seguridad Social. Modificó los términos y el componente procesal frente a las eventuales sanciones impuestas, lo anterior, con observancia del procedimiento establecido en el Estatuto Tributario.
2. Facultó a la Unidad para establecer sanciones por la no afiliación de trabajadores cuando el contribuyente tiene la obligación de hacerlo.
3. Facultó a la Unidad con competencia sancionadora en casos de inexactitud en la información solicitada, o por no enviar la información dentro de los tiempos establecidos para tal fin. Se fijaron las tasas de intereses moratorios derivados del Proceso de Determinación de Obligaciones.

Para finalizar, se promulgó la Ley 1734 de 2014, en la que se ajusta el procedimiento de discusión mediante vía gubernativa, dejando los tiempos para contestar y fallar idénticos a los establecidos en el Estatuto Tributario; se promulgó la Ley 1819 de 2016, que introduce un cambio en los mecanismos de liquidación de sanciones. (Hoyos y Roa, 2018, p. 17-18). Más adelante se tratarán estos temas con mayor detenimiento en el Capítulo (III) dedicado a los aspectos procesales de nuestro tema de estudio.

En síntesis, se puede observar que la ley colombiana ha dotado a la Unidad con funciones de solicitud y verificación de información privilegiada y/o sujeta a reserva. También con funciones de fiscalización y sanción frente a anomalías relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones relativas a las contribuciones parafiscales. Lo anterior, tiene aplicación con independencia de que se trate de personas naturales (caso puntual de trabajadores categorizados como independientes) o de personas jurídicas que estén obligadas a efectuar correcciones, afiliaciones o pagos.

Una vez expuestas las funciones de La Unidad frente al tema de aportes al Sistema General de Seguridad Social (SGSS), pasaremos a revisar las fuentes de la obligación y el régimen obligacional correspondiente.

2. Las Fuentes de la Obligación, el Régimen General de las Obligaciones y los Deberes Tributarios Frente a las Contribuciones Parafiscales

2.1 Concepto básico de obligación

Para comenzar es importante explicar de manera sencilla cual es el concepto y la estructura básica de las obligaciones desde el punto de vista jurídico. Bajo la perspectiva etimológica obligación significa atadura o vínculo. Esto llevado a la órbita jurídica implica una relación regulada por la ley. Dicha relación se lleva a cabo entre dos o más sujetos determinados, uno de los cuales adopta el rol de acreedor (sujeto activo), quien en virtud del vínculo jurídico que ata a las partes, espera una conducta específica de su contraparte que en este caso sería quien asume el rol de deudor (sujeto pasivo).

El vínculo jurídico mencionado consiste en ajustar el comportamiento con observancia del contenido de un nexo causal (relación causa-efecto), el cual reporta una prestación debida

(conducta esperada), la cual en caso de no cumplirse puede ser exigida por vía judicial (componente coactivo). (Hinestrosa, 2014)

2.2 Las fuentes de la obligación en materia tributaria (aportes al Sistema General de Seguridad Social y Contribuciones Parafiscales SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar)

Dentro del ordenamiento colombiano la fuente de la obligación por excelencia frente a las Contribuciones Parafiscales como tributo, es la Ley (Principio de Legalidad). Dentro de las leyes, La Constitución Política es quien crea dicha obligación en estrecha relación con los deberes ciudadanos, entre los cuales se encuentra la colaboración efectiva con el financiamiento del Estado y el mantenimiento de la sostenibilidad fiscal. Dicha colaboración ha de estar en relación de directa proporcionalidad con la capacidad económica del contribuyente; en otras palabras, a mayor capacidad económica del contribuyente, mayor es la carga tributaria, es decir, debe pagar un monto más elevado por sus impuestos. (Principio de Progresividad del Tributo).

A nivel jurisprudencial el principio de progresividad se expone de la siguiente manera: en Sentencia C-419 de 1995, con ponencia del Honorable Magistrado el Dr. Antonio Barrera Carbonell, la Corte Constitucional expuso que el principio de progresividad: *“permite otorgar un tratamiento diferencial en relación con los contribuyentes de mayor renta, de manera que progresivamente terminan aportando más ingresos al Estado por la mayor tributación a que están obligados.”*

De otra parte, en Sentencia C-643 de 2002, con ponencia del Honorable Magistrado el Dr. Jaime Córdoba Triviño, se indica: *“el principio de progresividad compensa la*

insuficiencia del principio de proporcionalidad en el sistema tributario pues como en este ámbito no basta con mantener en todos los niveles una relación simplemente porcentual entre la capacidad económica del contribuyente y el monto de los impuestos a su cargo, el constituyente ha superado esa deficiencia disponiendo que quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos aporten en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado; es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente.”

Por último, en la sentencia C-364 de 1993 con ponencia del Honorable Magistrado el Dr. Carlos Gaviria Díaz, se establece que: *“el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado debe, en principio, consultar la capacidad real de pago de los contribuyentes, a fin de garantizar la justicia y equidad fiscales. La progresividad responde precisamente a este mandato constitucional. El sistema tributario, en su conjunto, ciertamente debe traducir esta exigencia constitucional. También cada tributo, en particular, debe, en lo posible, y dependiendo de su estructura técnica, orientarse en el mismo sentido.*

2.2.1 La potestad tributaria. ¿Quién puede crear impuestos en Colombia?

Al igual que con las fuentes de la obligación en materia de tributos, la potestad tributaria tiene su génesis en la Constitución Política, la cual mediante el artículo 338, establece dicha facultad de la siguiente manera:

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

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

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

Analizando la anterior disposición queda claro que la potestad para crear tributos es exclusiva del poder legislativo en cabeza del Congreso de la República y -en principio- también de los órganos territoriales, es decir, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales. Sin embargo, a pesar de lo que indica la norma, el Congreso de la República es el único facultado -bajo circunstancias normales- para crear impuestos desde cero (esto sin entrar en el tema de los estados de excepción).

Los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales cuentan con facultades para modular los tributos creados frente a algunos de sus elementos constitutivos. Para este fin dichos cuerpos legislativos pueden establecer el hecho generador del impuesto, los sujetos activo y pasivo, además de ajustar la base gravable y la tarifa aplicable. En el siguiente acápite nos ocuparemos de analizar con detenimiento cada uno de los elementos que integran el escenario de la relación jurídico-tributaria correspondiente (hecho generador - sujetos activo y pasivo - base gravable y tarifa).

De otra parte, en el Estatuto Tributario se categorizó la condición de contribuyente (sujeto pasivo), como sujeto obligado a tributar y lo definió de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 2: SUJETOS PASIVOS. Contribuyentes. Son contribuyentes o responsables directos del pago del tributo los sujetos respecto de quienes se realiza el hecho generador de la obligación sustancial.”

Llegados a este punto comenzamos a evidenciar de que se trata el vínculo que da origen a la obligación de tributar. Por remisión a la ley se considera contribuyente a quien cumpla los presupuestos para configurar el hecho generador de la obligación tributaria. El concepto de hecho generador reviste vital importancia y lo analizaremos con mayor detenimiento en la siguiente sección. Es menester indicar que para la Ley se amplía la categoría de contribuyente al sujeto que cuenta con la capacidad económica derivada del desarrollo de sus actividades productivas. En consecuencia, el producto de su actividad hace que se configure el hecho generador de un tributo determinado (para este caso el hecho generador es el ingreso efectivo). La relación hecho generador-sujeto pasivo es crucial para una adecuada comprensión del régimen obligacional de los tributos que entraremos a exponer a continuación.

3. El régimen obligacional de las obligaciones tributarias

Dentro de las normas de carácter jurídico se sigue una estructura consistente en un presupuesto fáctico o hipótesis legal, a los que se le asocia una consecuencia jurídica, esto con independencia de la rama del derecho a la cual haga parte dicha norma. Las normas en el caso tributario tienen como hipótesis de incidencia (hipótesis legal o presupuesto fáctico) un hecho

generador que va ligado a la órbita de acción de una regla o norma y que a su vez se encuentra subordinada a la conformación de la hipótesis de incidencia (verificación del hecho generador) (Becker, 1983). Dicho lo anterior, vemos como el hecho generador (el ingreso efectivo) es la génesis de la obligación de tributar (en materia parafiscal), en la que de un hecho comprobable, como lo son los ingresos por la actividad económica del contribuyente, surge por mandato de una norma (ley) una consecuencia jurídica, la cual en este caso consiste en el pago de tributos.

3.1 El hecho generador

En nuestro ordenamiento el hecho generador es el resultado de la capacidad económica del contribuyente, la cual está directamente relacionada al producto de sus negocios. Lo anterior, va ligado a una serie de normas que crean como consecuencia jurídica del hecho generador la obligación de pagar impuestos. De aquí nace la primera categoría epistemológica frente al tributo, a saber, la obligación tributaria sustancial o material.

Esta clasificación primigenia de las obligaciones tributarias fue definida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-637 de 2000, con ponencia del Honorable Magistrado el Dr. Álvaro Tafur Galvis, de la siguiente manera: *“Las obligaciones tributarias, vínculos que facultan a la administración para exigir de determinado sujeto las prestaciones relacionadas con el poder impositivo del Estado, se clasifican en materiales o sustanciales y en formales o instrumentales. Las primeras imponen el pago de tributos y revisten al sujeto activo del poder coactivo necesario para hacer efectivo su cumplimiento y exigir, en caso de incumplimiento, las compensaciones correspondientes; las segundas hacen posibles las prestaciones destinadas a regular, controlar y garantizar las primeras y están dotadas de medidas correctivas que las garantizan.”*

Es importante establecer la diferencia entre el hecho generador y el objeto del tributo, este último viene a ser el componente fáctico de la obligación tributaria y se encuentra presente antes de su existencia misma. Puntualmente frente a las Contribuciones Parafiscales el objeto del tributo es el patrimonio del contribuyente, mientras que el hecho generador es su ingreso efectivo.

Llegados a este punto cabe anotar que las obligaciones tributarias siempre reportan un carácter pecuniario (obligación sustancial), es decir, incorporan una prestación de pagar sumas de dinero. Por su parte, los deberes tributarios carecen del carácter pecuniario y la prestación debida consiste en realizar una acción determinada (obligación formal), por ejemplo, proporcionar información específica, permitir la inspección de sus estados financieros o llevar contabilidad.

Una vez establecido el marco conceptual del hecho generador, entraremos a revisar la conexión del concepto mencionado, con la relación jurídico-tributaria que se crea cuando se confirma el hecho generador. Hay que considerar que no existe una única obligación tributaria, pues no hay una relación unívoca entre el hecho generador y la relación jurídico-tributaria. Esto se debe a que dicha relación tiene un carácter más completo, ya que más allá de las obligaciones, comprende tanto los deberes del contribuyente, así como las potestades de la administración tributaria, todo dentro de un marco de asimetría. Lo anterior se debe a que a diferencia de otras obligaciones de derecho privado, dentro de la obligación tributaria no hay un criterio de igualdad entre la administración y el contribuyente, sino que el contribuyente se encuentra en posición de sumisión frente al Estado, entendiendo a este último como emisor de la obligación tributaria.

Dada la anterior caracterización en el marco normativo colombiano y remitiéndonos al artículo 338 de la Constitución Política, -ya estudiado anteriormente en esta monografía en la sección 2.2.1-, se establece que tanto la Ley como los Decretos y las Ordenanzas, han de fijar de manera inequívoca el hecho generador, la base gravable, la tarifa del tributo y a los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, para que dentro del hecho generador, con sus preceptos plenamente definidos, también exista la certeza del papel que juegan los sujetos obligados (dentro del vínculo obligacional), los cuales veremos en el siguiente aparte.

3.2 Estructura de la obligación tributaria, los sujetos activo y pasivo

3.2.1. El sujeto activo

Comenzaremos pues por exponer el rol de sujeto activo, que viene a ser a quien la ley le otorga las facultades de recaudo y administración de los tributos, bien sea para que financie su propio funcionamiento o el funcionamiento de algunos de sus órganos. En Colombia, el sujeto activo por excelencia es el Estado -mediante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, quien dentro de su estructura tiene una Unidad Administrativa Especial adscrita, denominada Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) creada para cumplir con los objetivos misionales correspondientes.

En los niveles territoriales, para el caso, en los Departamentos y Municipios estos mismos órganos fungen como sujetos activos frente al recaudo y administración tributaria. En caso de indeterminación del sujeto activo, por remisión legal se indica que la DIAN, hace las veces de sujeto activo en todos aquellos tributos en los que no haya una identificación inequívoca de la administración tributaria como acreedora. (Elizalde y Castro, 2016)

Para nuestro caso concreto de estudio, el sujeto activo frente a la veeduría, auditoría y eventual fiscalización del pago de aportes al Sistema de Seguridad Social y de las Contribuciones Parafiscales es La Unidad, como agente representante del Estado colombiano.

3.2.2 El sujeto pasivo

En lo que respecta al sujeto pasivo, este se define como aquella persona natural o jurídica sobre quien recae la realización del hecho generador entendiendo que los réditos que produzca su actividad económica acrecientan su patrimonio. Desde de la perspectiva puramente económica el sujeto pasivo en materia tributaria tiene relación estrecha con personas, entidades o incluso agremiaciones que -sin que sea necesario que cuenten con personería jurídica constituida-, tengan la capacidad de pago suficiente. Lo anterior, se materializa a su vez como capacidad para contribuir, lo cual deviene en que se encuentren obligados al pago, con independencia del nexo causal entre el fundamento y el objetivo particular del tributo.

La doctrina existente respecto del sujeto pasivo dentro de la relación jurídico-tributaria nos expone ramas diferentes de pensamiento, sobre todo frente a la categorización del sujeto pasivo; una primera rama, divide al sujeto pasivo bajo la subdivisión; contribuyentes (aquellos sujetos pasivos que lo son por obligaciones propias); y de otra parte, los categoriza como responsables (quienes son sujetos pasivos por causa de obligaciones ajenas). (De La Garza, 2015) (Giuliani, 1987)

Otros autores consideran exclusiva la obligación frente a quien ostenta la calidad de contribuyente, para de esta manera excluir al responsable de la categoría de sujeto pasivo dentro de la obligación. (Pérez, Pérez de Ayala, 2019)

Para nuestro caso particular, se hace relevante la categoría de contribuyente, quien vendría a hacer las veces de sujeto pasivo, pues en virtud de su ingreso efectivo o del mandato legal correspondiente, tiene la obligación de realizar el pago relacionado. En el siguiente capítulo, veremos quienes tienen la obligación de pago y quienes se encuentran exentos de la misma, bien sea por remisión legal o porque la naturaleza de su ingreso no cumple con los estándares imbuidos en la norma y consecuentemente lo convierten en sujeto obligado.

3.2.3 La base gravable y la tarifa

La base gravable es un criterio de medición relacionado con la capacidad económica del contribuyente, para que en observancia de dicho criterio se pueda cuantificar el hecho gravado o el conjunto de hechos gravables relevantes económicamente y de esta manera establecer el valor de la obligación tributaria.

Por otra parte la tarifa, es el porcentaje aplicado a la base gravable y tiene como objeto la determinación final del valor del tributo que deberá pagar el contribuyente. (Bravo, 2000). Cabe añadir que la tarifa constituye una unidad de medida que la ley preceptúa y que se deriva de la base gravable. Su finalidad debe ser la determinación del valor del tributo.

Capítulo II

1. Naturaleza Jurídica de las Contribuciones Parafiscales, Sujetos Obligados, Base Gravable y Tarifa Aplicable

Para entrar en materia debemos definir los Aportes a Seguridad Social como: aquellos dineros que el contribuyente que genera empleo debe pagar por sus trabajadores, quienes a su vez contraprestan una capacidad o fuerza de trabajo. Esta relación se rige bajo las diferentes modalidades de contrato laboral existentes en nuestro ordenamiento. Los pagos que hace el empleador tienen una correspondencia en los diferentes Subsistemas que integran el Sistema de Seguridad Social en Colombia, a saber: Salud, Pensiones y Riesgos Laborales.

Frente a las Contribuciones Parafiscales se incorporan aquellos aportes que el empleador debe realizar frente a los Subsistemas: Cajas de Compensación Familiar, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y por último al Servicio Nacional de aprendizaje (SENA). Lo anterior, bajo la óptica de la legislación de nuestro país, con observancia tanto del régimen tributario, así como de las normas establecidas en materia laboral (Código Sustantivo del Trabajo), la Ley 100 de 1993 y las demás normas relacionadas.

A continuación definiremos a los sujetos obligados, así como la base gravable (Ingreso Base de Cotización) y las tarifas correspondientes (porcentajes que definen el monto del Aporte). Definiremos las diferentes categorías de contribuyente o aportante, para de esta manera entrar de lleno en lo que es el eje central de nuestro estudio: el Proceso de Determinación de Obligaciones.

1.1 Naturaleza jurídica de las Contribuciones Parafiscales y los Aportes a la Seguridad Social

Los Aportes al Sistema General de Seguridad Social desde el punto de vista jurisprudencial en Colombia se enmarcan dentro de la categorización de tributos (como género), y a su vez en la categoría de Contribuciones Parafiscales (como especie). En lo concerniente a las fuentes doctrinales existen diversos puntos de vista, que para este caso puntual se pueden sintetizar en el siguiente concepto, donde se cita al maestro Maurice Duverger, en los siguientes términos: *“Concepto No. 923 de 1996². El tratadista Maurice Duverger señala que la parafiscalidad es una institución intermedia entre la tasa administrativa y el impuesto y que “en síntesis, está constituida por una serie de impuestos corporativos, percibidos en provecho de instituciones públicas o privadas que tienen el carácter de colectividades; tales impuestos son para éstas lo mismo que los impuestos locales son para los municipios y provincias” Precisa el profesor Duverger que “se califican de parafiscales...las exacciones efectuadas sobre sus usuarios por ciertos organismos públicos o semipúblicos, económicos o sociales, para asegurar su financiación autónoma: las cuotas pagadas a la seguridad social constituyen el ejemplo más importante. Hay además otros muchos organismos beneficiarios de estas tasas: colegios y cámaras profesionales, comités, centros técnicos, etc.”*

“Duverger distingue las tasas de las contribuciones parafiscales: “hay una diferencia fundamental entre las tasas administrativas y las parafiscales, en cuanto a la naturaleza de los servicios públicos en beneficio de los cuales son percibidas. Las primeras son

² Concepto de la Sala de Consulta y Servicio del Consejo de Estado, datado de noviembre 27 de 1996, C.P. César Hoyos Salazar.

remuneraciones pagadas a servicios administrativos. Las segundas son percibidas en beneficio de organismos públicos, o privados, pero no de servicios públicos administrativos propiamente dichos: se trata de organismos de carácter económico, social o profesional”.

Frente al desarrollo jurisprudencial que se ha dado en nuestro país, la Corte Constitucional como órgano de cierre, ha llegado a la conclusión de que dichas contribuciones (parafiscales) constituyen tributo, por las siguientes razones -expuestas por otros autores-:

“(i) el concepto de tributo en la norma constitucional tiene un alcance genérico que abarca todo lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación, (ii) constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos aunque estén afectos a una destinación especial y (iii) deben ser creados por los órganos de representación popular como los demás tributos, al ser estas las instancias competentes”.

(Bobadilla, Chacón, Montenegro, 2020, p. 51).

Teniendo como punto de partida que la Corte Constitucional decidió categorizar a las Contribuciones Parafiscales como tributo, y a esto sumado que hasta este momento el Congreso de la República no ha promulgado ninguna ley “que haya previsto de forma expresa y clara la naturaleza jurídica de este tipo de rentas” (Ibid., p. 59), tenemos los presupuestos básicos para indicar que las contribuciones parafiscales hacen parte de los tributos, por tanto, la obligación de realizar los pagos tiene su asidero legal incorporado al orden jerárquico constitucional. De esto se sigue que dentro de nuestro ordenamiento la categoría de contribución parafiscal reviste un carácter excepcional y exige que sea la ley misma quien rija

dicha excepcionalidad, esto en consonancia con el Principio de Reserva Legal y el Principio de Legalidad en materia tributaria, ya estudiados anteriormente. (Piza, 2015)

Frente a las leyes correspondientes tenemos lo preceptuado en la Ley 111 de 1996, de la siguiente manera: “*ARTICULO 29. <Artículo 81 de la Ley 1687 de 2013 INEXEQUIBLE, con los efectos diferidos hasta el 31 de diciembre de 2015> <Artículo 12 de la Ley 179 de 1994, por este artículo compilado, modificado por el artículo 81 de la Ley 1687 de 2013. El nuevo texto es el siguiente:> 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.*

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

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que no forman parte del Presupuesto General de la Nación, independientemente de su naturaleza jurídica, se incorporarán en un presupuesto independiente que requerirá la aprobación del Confis, salvo aquellas destinadas al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social.

PARÁGRAFO. El Ministro de Hacienda y Crédito Público presentará al Congreso de la República un informe anual con el detalle de los presupuestos aprobados por el Confis.”³

Analizando la norma, encontramos que respecto de los Aportes a Seguridad Social (Salud, Pensiones y ARL) y las Contribuciones Parafiscales a Subsistemas SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar, dichos rubros son contemplados como tributos y tienen origen en el poder fiscal estatal. Estas contribuciones adicionalmente tienen su génesis en la ley y básicamente es por esto que obligan al contribuyente al pago, a pesar de que el artículo en mención fue declarado inexecutable -por razones ajenas a su contenido-; nos es útil con fines ilustrativos para comprender la naturaleza jurídica de la parafiscalidad, aplicada en los diferentes escenarios y sujetos que veremos en el siguiente acápite de esta monografía.

1.2 Sujetos obligados al pago de contribuciones parafiscales (SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar), Ingreso Base de Cotización, base gravable y tarifas

1.2.1 Sujetos obligados

En principio, todo empleador que tenga por lo menos un empleado vinculado con contrato de trabajo -bajo cualquiera de sus formas-, debe realizar los aportes parafiscales correspondientes. Esto incluye tanto a los empleadores cuyo carácter es público, como también la obligación se incorpora a los de carácter privado; a las Entidades o Universidades Públicas con Régimen Especial en Salud; a las Agremiaciones o Asociaciones; a las Cooperativas de Trabajo Asociado; a las Misiones Diplomáticas, Consulares o de Organismos Multilaterales no sometidos a la legislación colombiana; a las Organizaciones

³ CONFIS es el acrónimo para Consejo Superior de Política Fiscal de Colombia, dicho órgano se encuentra adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y su función primigenia es la dirección y definición de los lineamientos en materia de política fiscal, además de la coordinación del sistema presupuestal colombiano.

Administradoras del Programa de Hogares de Bienestar y a los pagadores de aportes de los Concejales Municipales o Distritales y de los Ediles. (Maya, 2016)

Todos los empleadores (públicos y/o privados), así como las entidades del nivel oficial, están obligados a destinar el 9% de su nómina mensual de salarios con destino al SENA, al ICBF y a las Cajas de Compensación Familiar. La totalidad de estos aportes se recaudan mediante la autoliquidación, manejada por la Caja de Compensación Familiar a la que se encuentre afiliado el empleador. El pago de estos aportes se debe realizar dentro de los 10 primeros días del mes. Los porcentajes (tarifas) que se manejan para el pago son los siguientes: Cajas de Compensación Familiar 4%, al ICBF 3%, y al SENA 2%. (Ibid., 2016)

Con base en lo anterior, es de resaltar que existen una serie de excepciones, frente a empleadores que no se encuentran obligados al pago de contribuciones parafiscales, se da el caso también en el que cierto tipo de empleadores no pagan todos los rubros frente a aportes parafiscales por algunos de sus trabajadores. Estos escenarios tienen su origen normativo en el artículo 114-1 del Estatuto Tributario, que en resumen los preceptúa de la siguiente manera:

1. Frente al aporte a Caja de Compensación Familiar no hay excepción alguna, se debe pagar este rubro de manera total y por el total de trabajadores a su cargo.
2. Frente al aporte al ICBF, la obligación está condicionada al pago por aquellos trabajadores que devenguen un salario igual o superior a 10 salarios mínimos mensuales legales vigentes. Para trabajadores con un salario inferior, no se efectúa pago alguno.
3. Frente al aporte al SENA, el escenario es idéntico al del acápite anterior, solo se realiza pago siempre y cuando el trabajador devengue más de 10 salarios mínimos

mensuales vigentes. Únicamente las Universidades Públicas se encuentran exoneradas de dicho pago. (Artículo 52 de la ley 789 de 2002).

En cuanto a los contribuyentes categorizados como independientes y rentistas de capital, estos no deben aportar al SENA, al ICBF, ni a las Cajas de Compensación Familiar. Frente a este último Subsistema, los trabajadores independientes pueden realizar aportes voluntarios.

1.2.2 El Ingreso Base de Cotización (Base Gravable)

El Ingreso Base de Cotización (de aquí en adelante IBC), consiste en aquella magnitud que se utiliza para calcular el valor a pagar por concepto de aportes parafiscales. Para el caso puntual dicha base corresponde al total de los rubros que revisten carácter salarial dentro de la correspondiente remuneración, en principio: el salario básico, las horas extras, los recargos nocturnos y las comisiones.

De otra parte, se encuentran por fuera de los factores salariales el auxilio de transporte, los pagos por mera liberalidad del empleador (bonos, bonificaciones, premios, estímulos) y también todo pago que por acuerdo contractual expreso entre trabajador y empleador no se defina como integrante del salario. A esto se suman también las prestaciones sociales contempladas en la ley y/o aquellas prestaciones de carácter extralegal que hayan sido acordadas por el empleador y el trabajador como no integrantes del salario, más adelante lo veremos en detalle.

Es importante tener en cuenta que cuando el trabajador es remunerado bajo la modalidad de salario integral, existe el concepto de las denominadas bases especiales, para el caso en concreto el Ingreso Base de Cotización frente al pago de aportes parafiscales es del

70% tomado del salario total, y un porcentaje mínimo del 30% como factor prestacional para el cálculo correspondiente al rubro de aportes, aun si después de dicho cálculo el Ingreso Base de Cotización resulta inferior a 10 SMMLV (Artículo 18 de la Ley 50 de 1990)

Desde la perspectiva puramente legal, se refuerza la tesis referente a que todo aquel pago considerado como constitutivo de salario, entra a hacer parte del IBC a efectos de realizar el cálculo del pago de aportes parafiscales, bajo esta óptica también se rige La Unidad, quien no deja espacios para la interpretación. A continuación entraremos a revisar los aspectos normativos relevantes para una mayor claridad.

1.2.2.1 Elementos constitutivos del salario

En cuanto del análisis normativo frente a los elementos constitutivos de salario para efectos del cálculo del IBC, con relación a trabajadores del sector público, existen algunas diferencias respecto al manejo que se le da a estos elementos dentro del sector privado (Ver Tabla 1, p. 33). Consecuentemente, haremos remisión expresa al artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo (en adelante C.S.T.), que nos indica lo siguiente:

“ARTICULO 127. ELEMENTOS INTEGRANTES. <Artículo modificado por el artículo 14 del 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”.

De manera directa frente al contenido de la norma, el criterio de interpretación establecido es que para que un elemento de la retribución que recibe un trabajador sea considerado salario, ha de observar una serie de elementos, a saber: debe ser una contraprestación inequívoca por la labor realizada por el trabajador; debe guardar un carácter de permanencia y de regularidad, es decir, que si se trata de un emolumento esporádico, no será categorizado como parte integrante del salario; debe reportar un beneficio patrimonial para el trabajador; no puede ser una acción de mera liberalidad del empleador. Esto último significa que ha de existir un pacto previo y expreso que especifique la naturaleza de los pagos, de no ser así, estamos ante una mera liberalidad o acto unilateral del empleador. (Cadavid, Arenas 2020)

1.2.2.2 Elementos no constitutivos de salario

Para los elementos no constitutivos de salario, entraremos a revisar lo que nos indica el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, de la siguiente manera: “*ARTICULO 128. PAGOS QUE NO CONSTITUYEN SALARIO. <Artículo modificado por el artículo 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".

La norma en referencia nos indica que todos aquellos arreglos contractuales entre trabajador y empleador, -que traten rubros no constitutivos de salario-, como por ejemplo el auxilio de transporte, no entrarían a hacer parte del IBC para liquidar Contribuciones Parafiscales ni tampoco Aportes a la Seguridad Social. Como ya lo habíamos visto anteriormente, las Contribuciones Parafiscales se liquidan teniendo como insumo la nómina mensual de salarios. La Ley 21 de 1982 nos indica la manera en la que se debe hacer:

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

Los pagos hechos en moneda extranjera; deberán incluirse en la respectiva nómina, liquidados al tipo de cambio oficial y vigente el último día del mes al cual corresponde el pago.”

Realizando el análisis correspondiente de la norma, los factores salariales a incluir en el IBC quedarían como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1⁴

Comparativa elementos constitutivos de salario sector privado vs. público

SECTOR PRIVADO	SECTOR PÚBLICO
1. Remuneración por servicio fija o variable 2. Primas 3. Prima de vacaciones 4. Horas extras y recargo nocturno 5. Descanso festivo y dominical con remuneración 6. Descanso con remuneración acordado en el contrato o por convención colectiva 7. Sobresueldos 8. Comisiones 9. Porcentaje de ventas 10. Incentivos 11. Bonificaciones habituales 12. Viáticos permanentes para manutención y alojamiento 13. Vacaciones disfrutadas 14. Valor del trabajo diario en jornadas de descanso 15. Ingresos habituales sin estipulación de no salariales 16. Ingresos acordados como integrantes de salario	1. Remuneración por servicio fija o variable 2. Auxilio de transporte 3. Auxilio de alimentación 4. Prima de localización y prima de vivienda 5. Prima técnica 6. Aumento salarial por antigüedad 7. Horas extras y recargo nocturno 8. Descanso festivo y dominical con remuneración 9. Bonificaciones habituales 10. Bonificación de servicios prestados 11. Viáticos permanentes para manutención y alojamiento 12. Gastos de representación 13. Vacaciones 15. Jornales por trabajo a destajo 16. Hora cátedra 17. Ingresos acordados como integrantes de salario 18. Asignación por encargo, <u>la cual aplica solo para trabajadores del ramo de la seguridad social en salud</u>

1.2.3. Aclaraciones frente a factores salariales para el cálculo del IBC

Llegados a este punto cabe realizar ciertas aclaraciones frente a algunos rubros, en los cuales no es tan clara su categorización y manejo como factores salariales, lo cual, termina generando que La Unidad solicite información adicional y de ser el caso, si hay hallazgos importantes, se dé inicio al Proceso de Determinación de Obligaciones. Comenzaremos pues a hacer un análisis rubro por rubro, definido de la siguiente manera:

- a) **Primas extralegales:** para este rubro el eje conceptual relevante hace referencia al factor temporal, es decir, se ha de tener en cuenta si el empleador efectúa dichos pagos de manera regular o no. De otra parte, se ha de tener en

⁴ Tabla de elaboración propia basada en el Acuerdo 1035 de octubre 29 de 2015 de la UGPP y artículos concordantes del C.S.T. (127, 128, 130).

cuenta que dichos pagos revistan un carácter de mera liberalidad. Básicamente, la prima extralegal entra a hacer parte del salario cuando se paga de manera regular y habitual. Con relación al concepto de mera liberalidad, esta se configura cuando se trata de una conducta de carácter unilateral por parte del empleador y a la vez dicho emolumento no constituye remuneración directa e inequívoca del servicio. Cuando tampoco existe un pacto anterior al respecto y el pago se realiza de manera irregular o esporádica, dichas primas no serán tenidas en cuenta como factor constitutivo de salario, al momento de la liquidación y el cálculo de las correspondientes contribuciones.

- b) **Bonificaciones habituales o periódicas:** para el rubro de bonificaciones habituales o periódicas, ha de tenerse en cuenta el eje central conceptual del acápite anterior, esto es, la regularidad en contraste con lo esporádico. En otras palabras, lo que define en este caso el rubro correspondiente es el criterio temporalidad y habitualidad. Por este motivo se sugiere tener la mayor claridad posible, y de ser el caso, estipular de manera inequívoca y por escrito que dichos emolumentos no hacen parte integrante del salario, para así poder suprimirlos al momento de liquidar el monto de las contribuciones.
- c) **Auxilio de transporte:** este elemento por remisión normativa al artículo 7 de la Ley 1 de 1963, comporta un auxilio cuya naturaleza es salarial, a saber: *“Artículo 7º. Considerase incorporado al salario, para todos los efectos de liquidación de prestaciones sociales, el auxilio de transporte decretado por la ley 15 de 1959 y decretos reglamentarios.”* Bajo los criterios de interpretación

que se le dieron a la norma, este rubro se entiende incorporado como factor salarial para surtir la carga prestacional, sin embargo, no integra el IBC para la liquidación de contribuciones parafiscales con base a la nómina. De otra parte, no se tiene en cuenta para el cálculo de la tarifa (porcentajes) de Aportes a Seguridad Social. En cuanto a la denominación que se le da al auxilio de transporte para trabajadores del sector público, dicho rubro se entiende como integrante del salario, pero únicamente para surtir la carga prestacional en cuanto a su liquidación, sin embargo, se descarta para el cálculo de tarifas frente a las contribuciones parafiscales. (Cadavid, Arenas, 2020)

- d) **Pago en especie:** se define como salario en especie a elementos integrantes de la remuneración ordinaria, -distintos del dinero- que revisten carácter de permanencia y que son otorgados como contraprestación directa e inequívoca del servicio. Estos pueden incluir manutención, habitación o vestido, y que para el caso concreto el empleador los proporcione a sus trabajadores y/o a sus familias. De nuevo en este caso reviste vital importancia el concepto de la regularidad, pues este rubro entra a integrar el salario solamente si reporta un componente de permanencia y habitualidad, sin embargo, sí existe pacto expreso contractual o convencional en el que se estipule que no se incorporan los pagos en especie al salario, estos se descartan para el cálculo de la tarifa de Contribuciones Parafiscales y Aportes al SGSS.
- e) **Viáticos permanentes:** bajo este concepto ha de incorporarse como factor constitutivo de salario aquel elemento que tenga como destino cubrir los

gastos de manutención y alojamiento del trabajador. Se excluye la parte que tenga por objeto la cobertura de gastos de movilización. También ha de estipularse de manera expresa e inequívoca el valor de las sumas de dinero que cubren los gastos de los elementos mencionados anteriormente.

En cuanto a los denominados viáticos accidentales, este rubro no se reporta como elemento integrante del salario bajo ningún escenario. Se definen como viáticos accidentales los que tienen como origen algún requerimiento especial y esporádico por parte del empleador, y cuyo pago no aumenta el patrimonio del trabajador, sino que se constituye en expensas para el empleador.

- f) **Vacaciones compensadas en dinero:** este es un rubro que reporta dificultades debido a su carácter dinerario. La posición básica doctrinalmente hablando, es que dicho rubro no debe hacer parte del IBC. Esto se debe a su caracterización legal, puesto que la ley preceptúa que el eje conceptual a tener en cuenta frente a este factor como salarial es el denominado descanso remunerado y las vacaciones compensadas no se califican como descanso. Es más adecuado definir las como un elemento indemnizatorio por la omisión en el disfrute efectivo de las vacaciones a las que tendría derecho el trabajador (Ibid., 2020). El Consejo de Estado en desarrollo jurisprudencial ha determinado el tema de la siguiente manera dentro de la Sentencia 21598 del 5 de abril de 2018, con ponencia del Dr. Jorge Octavio Ramírez: *“BASE DE APORTES PARAFISCALES A LA NOMINA – Vacaciones. Reiteración de jurisprudencia. En el concepto de nómina mensual de salarios se incluyen los*

pagos verificados por descansos remunerados por vacaciones, bien como descanso o como compensación en dinero.” De este modo, jurisprudencialmente se zanja cualquier controversia al respecto y se concluye entonces que las vacaciones compensadas en dinero han de ser parte integrante del IBC, para liquidar las correspondientes Contribuciones Parafiscales.

- g) **Incapacidades:** Para el caso de las incapacidades, estas son definidas como un auxilio para el trabajador, por este motivo, no entran a integrar la base para el cálculo de aportes parafiscales, sin embargo, sí integran la base para el cálculo de Aportes a la Seguridad Social en Subsistemas Salud y Pensiones.
- h) **Comisiones:** las comisiones se encuentran incorporadas en el artículo 127 del C.S.T. como constitutivas de salario y esto se refuerza mediante una excepción relacionada a este rubro, la cual consiste en que con independencia de que exista un acuerdo entre las partes para determinar las comisiones como factor no integrante de salario, estas se deben incorporar dentro del IBC para calcular el monto de contribuciones parafiscales, siempre y cuando procedan en relación directa de causalidad con el servicio prestado, por ejemplo, las comisiones por ventas. En el artículo 127 del C.S.T, se indica que hacen parte integrante del salario: *“el porcentaje pagado sobre las ventas a los trabajadores y las comisiones.”*
- i) **Cláusulas de exclusión salarial:** (artículo 128 del C.S.T.): en la norma correspondiente, se establece que entre trabajador y empleador existe la posibilidad de estipular que algunos rubros no sean incorporados como parte

integrante del salario esto para efectos contables, fiscales, tributarios e incluso laborales. Cabe anotar que cualquier emolumento que sea generado por contraprestación directa debida al servicio del trabajador, -aun cuando exista pacto en contrario-, dicho pago sigue revistiendo carácter salarial. Hay que tener en cuenta que todo tipo de acuerdo en materia de salarios deberá consignarse por escrito a través de algún mecanismo idóneo para tal fin, incluso si el contrato de trabajo fue pactado de manera verbal, adicionalmente han de establecerse de manera inequívoca los rubros que no constituirían salario.

- j) **Salario en moneda extranjera:** en tratándose de salario en moneda foránea, para efectos legales este tipo de salario reporta los mismos elementos que el salario en moneda local. Los pagos correspondientes deben ser incorporados en la nómina y deben liquidarse con observancia de la tasa representativa de mercado que se encuentre vigente al último día del mes en que se efectúe el pago al trabajador.

1.2.3.1. Cálculo del IBC para trabajadores independientes

Frente a esta categoría se tiene como trabajador independiente a aquellos individuos que no cuenten con un vínculo laboral formalizado a través de contrato de trabajo, o bien bajo una relación laboral regulada de algún modo. Dentro de esta categoría existe una subclasificación, a saber: trabajadores independientes bajo contrato de prestación de servicios personales; trabajadores independientes por cuenta propia; trabajadores independientes con contrato diferente a prestación de servicios. Dentro de esta última categoría se incluye a los

rentistas de capital, que básicamente son quienes: realizan actividades económicas que generan ganancias; perciben rendimientos financieros fruto de productos financieros (ejemplo CDT's); reciben utilidades, participación de dividendos, o frutos civiles entre otros, es decir, que su ingreso no proviene de una relación laboral. (Decreto 780 de 2016).

Lo anterior, es ampliado por normas anteriores en el tiempo, de la siguiente manera; en el Decreto 806 de 1998, artículo 26, sección d: *“Afiliados al régimen contributivo. Las personas con capacidad de pago deberán afiliarse al Régimen Contributivo mediante el pago de una cotización o aporte económico previo, el cual será financiado directamente por el afiliado o en concurrencia entre éste y su empleador. Serán afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud: 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.”*

Adicionalmente, en la Resolución No. 139 de 2012 de la DIAN, se indicó: *“La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, adopta la Clasificación de Actividades Económicas, en el acápite de: “OTRAS CLASIFICACIONES Es necesario anotar que estas “Otras Clasificaciones” no son parte de la CIU⁵ Rev. 4⁶, son establecidas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN para propósitos de control, determinación de los impuestos y demás obligaciones tributarias, aduaneras y cambiarias, de su competencia. (...)*

⁵ CIU es la sigla para la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas. Consiste en un código numérico usado por entidades como la DIAN y las Cámaras de Comercio, para identificar las actividades económicas que pueda realizar una persona natural o jurídica.

⁶ La revisión 4 es una adaptación de la CIU hecha por el DANE específicamente para Colombia.

0090 Rentistas de Capital, solo para personas naturales. Personas naturales o sucesiones ilíquidas cuyos ingresos provienen de intereses, descuentos, beneficios, ganancias, utilidades y en general, todo cuanto represente rendimiento de capital o diferencia entre el valor invertido o aportado, y el valor futuro y/o pagado o abonado al aportante o inversionista.”

Pasando al método para calcular el IBC correspondiente, ha de observarse la categorización del acápite anterior, de la siguiente forma: si estamos en el marco de la categoría de trabajadores independientes por cuenta propia o con contrato diferente al de prestación de servicios, se realizan los aportes en modalidad mes vencido y se calcula sobre el 40% del ingreso total mensualizado, sin incluir el valor del IVA (Ley 1955 de 2019 Artículo 244). A este resultado es posible restarle las expensas (deducibles), que son gastos relacionados directamente al ejercicio de la actividad y sin los cuales no se podría desarrollar dicha actividad (bajo los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad) (Artículo 107 del Estatuto Tributario); las expensas o deducibles han de ser soportadas mediante factura o documento equivalente. (Estatuto Tributario Artículos 616 Parágrafo 4 y 771-2 y Artículos 1.6.1.4.1.1 al 1.6.1.4.1.21. del Decreto 1625 de 2016)

Es muy importante frente al tema de las expensas, deducibles o costos relacionados para los ciudadanos categorizados como trabajadores independientes que no tienen ingresos laborales sino de otras categorías, la aplicación de la Resolución 209 de 2020⁷, la cual versa sobre la adopción de un esquema de presunción de costos para el segmento poblacional en mención.

⁷ Esta resolución se incluye dentro de los anexos de la presente monografía, para revisión en detalle por parte del lector.

Para los trabajadores independientes con contrato de prestación de servicios personales, la fórmula es la misma, pero se obvia la deducción de expensas. Cabe anotar que se parte de la presunción de que todo colombiano percibe por lo menos 1 SMMLV, por tanto el IBC mínimo se calcula partiendo de 1 SMMLV, incluso si al aplicar el 40% para el cálculo del IBC nos arroja una cifra inferior al Salario Mínimo Mensual establecido. Cabe anotar que existe un tope en el IBC y consiste en que no puede superar los 25 SMMLV.

2. Los Aportes a la Seguridad Social en los Subsistemas de Salud, Pensiones y ARL, Sujetos Obligados, Base Gravable y Tarifa Aplicable

El sistema de seguridad social colombiano halla su génesis normativo en la Ley 100 de 1993, esta ley creó el marco legal referente a principios, normas (sustanciales y procesales), criterios orientadores y conceptos técnicos que rigen la materia. En cuanto al componente fáctico de la Ley 100 de 1993, a través de su articulado se crearon las entidades que conforman al Sistema de Seguridad Social y sus Subsistemas y además se definieron los procedimientos aplicables para su funcionamiento. Posteriormente la Ley 789 de 2002 en su artículo primero se encarga de entregarnos una definición que amplía los conceptos desarrollados por la Ley 100 de 1993, de la siguiente manera: *“ARTÍCULO 1o. SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible. El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo.*

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

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

El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico.”

Cabe resaltar que para el adecuado funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social se establecieron una serie de aportes y contribuciones que han de ser efectuados por empleadores y trabajadores, los cuales reportan un carácter obligatorio, tal y como lo indica el artículo 17 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 4 de la Ley 797 de 2003, con relación al Subsistema de Pensiones, a saber: *“ARTÍCULO 4o. El artículo 17 de la Ley 100 de 1993 quedará así: Artículo 17. Obligatoriedad de las Cotizaciones. Durante la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios, deberán efectuarse cotizaciones obligatorias a los regímenes del sistema general de pensiones por parte de los afiliados, los empleadores y contratistas con base en el salario o ingresos por prestación de servicios que aquellos devenguen. La obligación de cotizar cesa al momento en que el afiliado reúna los requisitos para acceder a la pensión mínima de vejez, o cuando el afiliado se pensione por invalidez o anticipadamente.*

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

En el artículo 161 de la Ley 100 de 1993 referente al subsistema salud, se indicó lo siguiente: “*ARTÍCULO 161. DEBERES DE LOS EMPLEADORES. Como integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los empleadores, cualquiera que sea la entidad o institución en nombre de la cual vinculen a los trabajadores, deberán:*

1. Inscribir en alguna Entidad Promotora de Salud a todas las personas que tengan alguna vinculación laboral, sea ésta, verbal o escrita, temporal o permanente. La afiliación colectiva en ningún caso podrá coartar la libertad de elección del trabajador sobre la Entidad Promotora de Salud a la cual prefiera afiliarse, de conformidad con el reglamento.

2. En consonancia con el artículo 22 de esta ley, contribuir al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante acciones como las siguientes:

a) Pagar cumplidamente los aportes que le corresponden, de acuerdo con el artículo 204.

b) Descontar de los ingresos laborales las cotizaciones que corresponden a los trabajadores a su servicio;

c) Girar oportunamente los aportes y las cotizaciones a la Entidad Promotora de Salud, de acuerdo a la reglamentación que expida el gobierno.

3. Informar las novedades laborales de sus trabajadores a la entidad a la cual están afiliados, en materias tales como el nivel de ingresos y sus cambios, las vinculaciones y retiros de trabajadores. Así mismo, informar a los trabajadores sobre las garantías y las obligaciones que les asisten en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

4. Garantizar un medio ambiente laboral sano, que permita prevenir los riesgos de trabajo y enfermedad profesional, mediante la adopción de los sistemas de seguridad industrial y la observancia de las normas de salud ocupacional y seguridad social.

PARÁGRAFO. Los empleadores que no observen lo dispuesto en el presente artículo estarán sujetos a las mismas sanciones previstas en los artículos 22 y 23 del Libro Primero de esta Ley. Además, los perjuicios por la negligencia en la información laboral, incluyendo la subdeclaración de ingresos, corren a cargo del patrono. La atención de los accidentes de trabajo, riesgos y eventualidades por enfermedad general, maternidad y ATEP serán cubiertos en su totalidad por el patrono en caso de no haberse efectuado la inscripción del trabajador o no gire oportunamente las cotizaciones en la entidad de seguridad social correspondiente.”

2.1 Naturaleza jurídica de los aportes a seguridad social para los subsistemas de salud, pensiones y ARL

Frente a este tema ha existido un desarrollo jurisprudencial importante, que ha dado cuenta de los aspectos más relevantes en la materia, por lo cual, entraremos a analizar los fallos correspondientes, a saber: por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-711 de 2001, con ponencia del Honorable Magistrado el Dr. Jaime Rentería Araujo se indica frente al particular que: “ La naturaleza de los aportes al sistema de seguridad social, independientemente de la denominación que se les dé, constituyen contribuciones parafiscales, señalando de entre otros argumentos que:

Poniendo en un extremo los elementos que anuncian la parafiscalidad, y en el otro los aportes para salud y pensiones, se tiene: 1) los mencionados aportes son de observancia obligatoria para empleadores y empleados, teniendo al efecto el Estado poder coercitivo para garantizar su cumplimiento; 2) dichos aportes afectan, en cuanto sujetos pasivos, a empleados y empleadores, que a su turno conforman un específico grupo socio - económico; 3) el monto

de los citados aportes se revierte en beneficio exclusivo del sector integrado por empleadores y empleados. Consecuentemente ha de reconocerse que los aportes a salud y pensiones son de naturaleza parafiscal.”

De otra parte, en la Sentencia C-155 de 2004 con ponencia del Honorable Magistrado el Dr. Álvaro Tafur Galvis, se preceptúa: *“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 cuanto al componente tributario de dichas contribuciones, la Sala Cuarta del Consejo de Estado en providencia del 26 de Marzo de 2009, indicó lo siguiente: *“En consecuencia, contrario a lo que considera el demandante, los aportes a la Seguridad Social si son contribuciones parafiscales, por lo que para su cobro debe aplicarse el Estatuto Tributario, conforme al artículo 54 de la Ley 383 de 1997, según el cual, “Las normas de procedimiento, sanciones, determinación, discusión y cobro contenidas en el Libro Quinto del Estatuto Tributario Nacional, serán aplicables a la administración y control de las contribuciones y aportes inherentes a la nómina, tanto del sector privado como del sector*

público, establecidas en las Leyes 58 de 1963, 27 de 1974, 21 de 1982, 89 de 1988 y 100 de 1993.”

Finalmente, la Sala Cuarta del Consejo de Estado en providencia del 2 de diciembre de 2010, estableció lo siguiente: *“Según los artículos 17 y 161 de la Ley 100 de 1993, durante la relación laboral los trabajadores deben efectuar cotizaciones obligatorias al Sistema General de Seguridad Social. Por su alcance y finalidad, tales cotizaciones se han reconocido como contribuciones parafiscales, porque corresponden a tributos que deben pagar los empleadores y los afiliados al sistema, en las proporciones que establece la ley, para que éste cubra las contingencias que afecten la salud y capacidad económica del trabajador, aunque dicha contraprestación no sea equivalente al monto de la cotización. Estos aportes se destinan exclusivamente a financiar el sistema, en virtud de los principios de solidaridad, eficiencia y universalidad (artículo 49 de la Constitución Política)”*

Haciendo el análisis jurisprudencial correspondiente extraemos principalmente que los Aportes a la Seguridad Social son considerados Contribuciones Parafiscales, que debido a su naturaleza misma revisten un carácter obligatorio en cuanto a su pago. Por lo tanto, les es aplicable el régimen tributario incorporado en el ordenamiento de nuestro país, en lo relacionado a la generación de las obligaciones derivadas cuyo cobro en caso de no verificarse se podría efectuar incluso de manera coactiva.

2.2 Sujetos obligados al pago frente a subsistemas salud, pensiones y ARL

2.2.1 Subsistema salud, sujetos obligados, base gravable y tarifa

En este subsistema tienen la obligación de realizar los aportes correspondientes aquellos individuos que se encuentren afiliados al SGSSS, dentro del régimen contributivo,

en otros términos, personas que cuenten con un contrato de trabajo. Así mismo se encuentran obligados a aportar los pensionados, los trabajadores independientes y los servidores públicos (Ley 100 de 1993, artículo 157 numeral 1). En cuanto a la base gravable y tarifa esta se determina teniendo como base mínima un salario mínimo mensual legal vigente y de ahí en adelante dependiendo del ingreso del contribuyente, en consonancia con el principio de progresividad ya estudiado en el numeral 2.2 del Capítulo I de la presente monografía.

En cuanto a los porcentajes de cotización para el Subsistema Salud tenemos que se ha de aportar un porcentaje del 12.5% sobre la base de cotización, existe una repartición de la carga prestacional que se distribuye en un 8.5% que cubre el empleador y un 4% que se le deduce al trabajador de su salario bruto, esto aplica para trabajadores dependientes.

Para aquellos contribuyentes pensionados el porcentaje a deducirse es de un 12% sobre la correspondiente mesada. (Ley 100 de 1993, artículo 204)

Por ultimo para los trabajadores independientes, se maneja una fórmula que consiste en deducir un porcentaje del 40% del ingreso total mensualizado y de ese resultado como base de cotización, aplicar el 12.5% correspondiente.

2.2.1.1 Subsistema salud, sujetos exentos de la contribución

Se encuentran exonerados frente al aporte a salud: *“las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, por sus trabajadores que devenguen hasta diez salarios mínimos legales mensuales vigentes.”* (Ley 100 de 1993, artículo 204 parágrafo 4)

2.3 Subsistema pensiones, sujetos obligados, base gravable y tarifa

Al igual que sucede con el subsistema salud, en el subsistema pensiones tienen la obligación de contribuir aquellos individuos que cuenten con vínculo laboral vigente o en su defecto quienes laboren como servidores públicos. También deben realizar aportes los individuos que funjan como contratistas de entidades estatales, bien sean personas naturales o jurídicas, y entendiéndose que el desempeño de sus funciones se realice como contratistas en modalidad de Contrato de Prestación de Servicios.

También realizan aportes obligatorios los trabajadores independientes y aquellos segmentos poblacionales que dadas sus características sean beneficiarios de algún tipo de subsidio a través del Fondo de Solidaridad Pensional; ya veremos en la siguiente sección quienes son los sujetos gravados para aportar a dicho fondo. Por último, deben contribuir también aquellos individuos que por mera liberalidad deseen realizar aportes voluntarios, por ejemplo, los naturales colombianos que residan en el exterior, o los ciudadanos extranjeros que no se encuentren afiliados en sus países de origen a ningún sistema de seguridad social. (Ley 100 de 1993, artículo 15 numerales 1 y 2)

Frente a los porcentajes de la correspondiente contribución al Subsistema de Pensiones, la tarifa será del 16% sobre el IBC, para trabajadores dependientes del régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, el empleador asume el 12% y el trabajador el 4% restante. En el caso de este subsistema existe una distribución de la carga prestacional en un 75% a cargo del empleador y un 25% en cabeza del trabajador, lo anterior aplica para el Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Existen algunos regímenes especiales, por ejemplo, el de los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, quienes aportan un porcentaje del 28.5% sobre el IBC correspondiente. (Decreto 4982 de 27 de diciembre de 2007, artículo 1).

2.3.1 Bases especiales, con destino al Fondo de Solidaridad Pensional

En lo concerniente al aporte al Fondo de Solidaridad Pensional, este aporte lo deben hacer aquellos contribuyentes que cuenten con ingresos iguales o superiores a 4 SMMLV; el porcentaje que deben aportar es de un 1% adicional, teniendo en cuenta su IBC. De otra parte, aquellos cuyo ingreso mensual sea igual o superior a 16 SMMLV, realizan aportes adicionales sobre su IBC, dentro de los siguientes rangos:

- a) Obligaciones frente al Sistema General de Seguridad Social: Afiliaciones, Aportes: dentro del rango de 16 a 17 SMMLV de un 0.2%, dentro del rango de 17 a 18 SMMLV de un 0.4%, en el rango de 18 a 19 SMMLV de un 0.6%, en el rango de 19 a 20 SMMLV de un 0.8%, y por último, ingresos superiores a 20 SMMLV tarifa del 1%, con destinación específica dirigida a la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. (Ley 100 de 23 de diciembre de 1993, artículo 20)
- b) Existe además un monto frente a la cotización especial establecida para actividades de alto riesgo y se calcula con observancia de lo indicado por la Ley 100 de 1993, más 10 puntos porcentuales adicionales con cargo al empleador. (Decreto-Ley 2090 del 28 de julio de 2003, artículo 5)

2.3.2 Subsistema Pensiones, sujetos exentos de la contribución

Existen determinadas personas que no tienen la obligación de realizar aportes a subsistema pensiones, a saber:

1. Aquellos individuos que ya cuentan con el estatus para pensionarse, en otras palabras, quienes que ya cumplen con la edad y además de esto con las semanas completas mínimas de cotización. Vale aclarar que este escenario es aplicable para ciudadanos bajo el Régimen de Prima Media con Prestación Definida. En el caso de ciudadanos adscritos al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, el estatus para pensionarse se basa en que cuenten con el monto mínimo de ahorro para hacerse acreedores de la pensión de vejez.
2. Ciudadanos pensionados que funjan como contratistas (bajo Contrato de Prestación de Servicios).
3. Hombres mayores de 55 años y mujeres mayores de 50 años, que no cuenten con afiliación a un Fondo de Pensiones y por consiguiente nunca hayan realizado cotizaciones a dicho subsistema, esto por la razón de que fácticamente no podrían cumplir con el lapso de tiempo mínimo de cotización.
4. Trabajadores independientes que no cuenten con algún tipo de contrato, bien sea laboral o por prestación de servicios, y cuyos ingresos mensuales estén por debajo de 1 SMMLV.

2.4 Subsistema Riesgos Laborales (ARL), sujetos obligados, base gravable y tarifa

2.4.1 Sujetos obligados a realizar contribuciones a ARL

Cuentan con la obligación de contribuir con los pagos correspondientes aquellos trabajadores vinculados laboralmente mediante contrato de trabajo, bien sea verbal o escrito, así como los Servidores Públicos. De otra parte, también deben aportar los contratistas, cuyos contratos tengan una duración superior a un mes, con independencia de que la prestación de sus servicios sea efectuada en entidades de carácter público o privado. Aquellos trabajadores independientes cuya actividad laboral se encuentre calificada como de alto riesgo por el Ministerio de Trabajo (como veremos en la tabla número 2, que aparecerá al final de este acápite) hace que los costos de afiliación y los aportes no los asuma el trabajador (contratista) sino la entidad contratante.

Para que los trabajadores informales así como los independientes puedan aportar al Subsistema de Riesgos Laborales debe existir una afiliación y cotización previa al Régimen Contributivo en Salud (Decreto 1295 de 1994, artículo 13). Existen escenarios en los cuales un trabajador devenga salario de más de un empleador, en este caso las cotizaciones se harán de manera proporcional al salario que constituya la base de cotización en cabeza de cada empleador diferente. (Decreto 1295 de 1994, artículos 16 y 18)

De otra parte, también deben realizar aportes aquellos pensionados, que continúen laborando como trabajadores dependientes, que cuenten con contrato de trabajo o que funjan como servidores públicos.

También están obligados a hacer aportes las instituciones educativas de todo nivel académico -bien sean públicas o privadas-, por los estudiantes que realicen labores de toda índole que reporten ingresos para la institución, o que se encuentren en desarrollo de prácticas que sean requisito para completar los planes de estudio y cuyo desempeño comporte alguna clase de riesgo ocupacional.

Han de hacer aportes también, los miembros de Asociaciones y/o Agremiaciones cuya labor reporte ingresos para la entidad a la que pertenezcan.

Por último, las Precooperativas de Trabajo Asociado y las Cooperativas cuentan con la obligación de afiliación y contribución de los trabajadores asociados a las mismas. En este caso son aplicables las normas que de manera análoga cobijan a los trabajadores dependientes, lo cual incorpora también la conformación del COPASST.⁸

A continuación, para darle cierre a esta sección podemos apreciar la tabla de porcentajes de cotización (tarifa) basada en el riesgo correspondiente, lo anterior relacionado a la actividad económica que desarrolle el trabajador o el empleador. Cabe anotar que el cálculo correspondiente se hace con observancia del IBC (base gravable) establecido previamente para el trabajador o empleador.

⁸ COPASST es el acrónimo para Comité Paritario de Seguridad y Salud en el Trabajo, sus funciones son establecidas en el Artículo 26 del Decreto 614 de 1984 y en el Artículo 11 de la Resolución 2013 de 1986.

Tabla 2⁹

Porcentajes de cotización a ARL, con base en el nivel de riesgo de la actividad desempeñada

NIVEL DE RIESGO	TIPO DE RIESGO	PORCENTAJE¹⁰
Riesgo I	Riesgo Mínimo	0.522%
Riesgo II	Riesgo Bajo	1.044%
Riesgo III	Riesgo Medio	2.436%
Riesgo IV	Riesgo Alto	4.350%
Riesgo V	Riesgo Máximo	6.960%

3. Conductas negativas del contribuyente relevantes para La Unidad y cuya presunción puede dar inicio al Proceso de Determinación de Obligaciones

3.1. Inexactitud

Se define como inexactitud aquella conducta del contribuyente cuyos ingresos son iguales o superiores a 1 SMMLV y presenta incongruencias en el cálculo del IBC correspondiente, y en consecuencia hace sus aportes por una cifra distinta a la ajustada cuando se realiza el cálculo de sus ingresos totales de manera correcta y por ende no se cumple con la condición de reflejar su realidad económica frente a los aportes declarados en la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes. Ha de tenerse en cuenta que no se deben incluir aquellos ingresos que perciba el contribuyente como trabajador dependiente, pues bajo dicho escenario la carga prestacional se entiende asumida.

⁹ Tabla de elaboración propia basada en la normatividad vigente para las ARL (Véase nota al pie numeral 10).

¹⁰ El porcentaje de cotización se establece en el artículo 2.2.4.3.5 del Decreto 1072 de 2015 que reglamentó el artículo 27 del Decreto 1295 de 1994.

3.2. Omisión

Frente a la conducta omisión, se pueden dar dos casos; por un lado, por omisión en la afiliación a los diferentes subsistemas (EPS, AFP y ARL) cuando se tiene la obligación de afiliarse o afiliar a un trabajador. De otra parte, existe la omisión frente al pago de los aportes correspondientes, cuando aun verificándose el hecho generador, es decir, que el contribuyente tenga ingresos iguales o superiores a 1 SMMLV no se efectúa el pago de los aportes a los que se está obligado, frente a los subsistemas relacionados (EPS, AFP y ARL).

3.3 Mora

La mora básicamente hace referencia a que “no se registra el pago de los aportes correspondientes” dentro de las fechas de corte establecidas por las administradoras y/o los operadores de información.

Capítulo III

1. El Proceso de Determinación de Obligaciones en sus Aspectos Sustanciales y Procesales

El Proceso de Determinación de Obligaciones cuenta con varias denominaciones como por ejemplo, Proceso de Fiscalización o también Proceso de Determinación y Discusión. Cuenta con tres etapas procesales básicas, que nos permitirán conocer su estructura de manera adecuada, dichas etapas son:

1. **Etapa de fiscalización:** incorpora una etapa de solicitud de información, cuyo acto administrativo asociado es el Requerimiento de Información (RQI) y una etapa para declarar y/o corregir, cuyo acto administrativo asociado es el Requerimiento para Declarar y/o Corregir (RCD). De modo secundario cuando hay lugar a sanciones se profiere un acto administrativo denominado Pliego de Cargos.
2. **Etapa de liquidación:** incorpora la etapa de la Liquidación Oficial cuyo acto administrativo asociado lleva el mismo nombre. La Liquidación Oficial establece el marco de las obligaciones correspondientes al incumplimiento. De manera secundaria se profiere un acto administrativo denominado Resolución Sanción, cuando se imponen sanciones por parte de La Unidad.
3. **Etapa de recursos:** en esta etapa se faculta al contribuyente para controvertir las determinaciones de La Unidad, a través del Recurso de Reconsideración.

1.1. Normatividad relativa al Proceso de Determinación de Obligaciones

En cuanto a las normas principales para su desarrollo tenemos que son la Ley 1607 de 2012, modificada por la Ley 1739 de 2014, y de modo relacionado, en el Libro V, títulos I, IV, V y VI del Estatuto Tributario, las Leyes 1819 de 2016 y 1943 de 2018, que introdujeron Reformas Tributarias, modificaron el régimen sancionatorio y establecieron beneficios frente a los procesos adelantados por La Unidad.

A continuación entraremos a analizar en detalle cada una de las etapas procesales correspondientes junto con sus normas asociadas, para una adecuada comprensión del tema investigado. Las etapas principales comportan algunas subetapas y componentes derivados que expondremos y analizaremos en conjunto.

1.2. Etapa inicial (Fiscalización), el Requerimiento de Información (RQI)

El Requerimiento de Información (en adelante RQI) es un acto administrativo cuyo objetivo es construir un insumo probatorio (documentos, información contable, estados financieros), para establecer si la persona auditada incurrió en alguna de las conductas expuestas en la sección 3 del Capítulo II frente al pago de Aportes y/o Contribuciones Parafiscales al SGSS.

En virtud del Decreto 575 de 2013 que dotó a La Unidad de la competencia para adelantar labores de investigación y auditoría, se inicia esta etapa procesal la cual comienza con el envío del documento (acto administrativo) que contiene el RQI, bien sea a través de medios electrónicos o mediante correo físico certificado a las direcciones registradas en bases de datos de la DIAN, para efectos de notificar al contribuyente.

En el RQI básicamente se insta al contribuyente a que remita la información solicitada dentro de los plazos establecidos para tal fin¹¹. Los estándares para el envío de la información se encuentran contenidos en la Resolución 922 del 6 de julio de 2018¹², la cual clasifica la información a remitir para empleadores, de la siguiente manera:

- a) Nómina de salarios y/o compensaciones incluyendo rubros salariales y no salariales. Se debe incorporar la relación de los trabajadores que hayan laborado durante los años que se estén fiscalizando -los periodos de tiempo son incluidos dentro del RQI-. Lo anterior, con los reportes de novedades correspondientes (afiliaciones, retiros, etc.). La información se remite dentro de medio magnético en formato Excel y bajo los parámetros de la Resolución 922 de 2018.
- b) Los balances de prueba consolidados al máximo nivel auxiliar con corte anual, usando hojas de Excel independientes por cada periodo fiscalizado, en idioma español.
- c) Los archivos de auxiliares contables en máximo nivel de detalle (activo, pasivo, costos y gastos), detallados por mes, con cuentas, subcuentas relacionadas con los pagos a los trabajadores y al máximo nivel de cuenta del tercero beneficiario, en medio magnético en formato Excel, bajo los parámetros de la Resolución 922 de 2018.
- d) Si el empleador cuenta con estudiantes bajo modalidad de aprendices; estudiantes en prácticas o en pasantías, podrá anexar la documentación correspondiente, estos

¹¹ No hay un plazo indicado en la norma de manera taxativa, pero se tiene que puede ser entre 15 días y 3 meses.

¹² Dicha resolución se incluye en la sección de anexos de esta monografía para la revisión detallada por parte del lector.

documentos son facultativos y se clasifican como documentos adicionales. En caso de requerir su presentación por las características del caso, se envían medio magnético en formato PDF.

- e) Si el empleador cuenta con trabajadores pensionados puede remitir en caso de ser necesario, las resoluciones de reconocimiento de las prestaciones económicas a lugar (pensión de vejez, pensión de invalidez, asignación de retiro forzoso, indemnización sustitutiva, etc.), en formato PDF.
- f) En caso de que exista Sindicato al interior de la organización, el empleador podrá remitir el Pacto Colectivo o la Convención correspondiente de manera voluntaria y de ser necesario, en medio magnético en formato PDF.

De otra parte, para los trabajadores independientes la información solicitada es: la relación de ingresos, costos y gastos; aquellos documentos que acrediten calidad de pensionado, afiliado a régimen de excepción o residente en el exterior, -para determinar si es sujeto exento de contribuir a alguno de los subsistemas-; por último, la información contable del contribuyente (balances de prueba, auxiliares de costos y gastos). Esta información se cruza con la información exógena¹³ del contribuyente, pero La Unidad tiene como insumo principal la declaración de renta, en cruce con la información recaudada de las PILA.

Es importante mencionar que antes de que La Unidad pueda iniciar cualquier acción, hay un componente preventivo frente al Proceso de Fiscalización. El contribuyente puede

¹³ La DIAN define la información exógena como: “El conjunto de datos que las personas Naturales y Jurídicas deben presentar periódicamente a la DIAN según Resolución expedida por el Director General, sobre las operaciones con sus clientes o usuarios” (declaraciones, información contable y fiscal, relaciones mercantiles en el sector real con terceros, información financiera, etc.). “*Quien debe presentar dicha información es el Representante Legal de la empresa o su apoderado*”.

neutralizar las conductas inexactitud, mora y omisión de manera voluntaria, siempre que se haga dentro de un lapso de tiempo de 5 años. Esto se hace bien sea presentando las declaraciones correspondientes, realizando la afiliación, incorporando el pago, y en general haciendo todas aquellas correcciones a las que haya lugar, antes de que se profieran los requerimientos especiales (RQI-RDC). (Acevedo, 2018). El lapso de tiempo de 5 años equivale al tiempo de prescripción (vencimiento) de la acción de cobro por parte de La Unidad. (Ley 1819 de 2016 Artículos 14 y 314)

Una vez se profiere y notifica el acto administrativo Requerimiento de Información (RQI), se entiende iniciado el Proceso de Fiscalización frente al sujeto obligado al pago de contribuciones parafiscales, ya sea persona natural o jurídica. Como se indicó anteriormente existe un período de tiempo de 5 años, -que se cuentan hacia atrás partiendo del momento en que se profiere el RQI-, para que La Unidad pueda cobrar las obligaciones adeudadas, esto lo establece el Estatuto Tributario en su Artículo 817: *“Término de prescripción de la acción de cobro. La acción de cobro de las obligaciones fiscales prescribe en el término de cinco (5) años, contados a partir de:*

(...) 4. La fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo de determinación o discusión. La competencia para decretar la prescripción de la acción de cobro será de los Administradores de Impuestos o de Impuestos y Aduanas Nacionales respectivos, o de los servidores públicos de la respectiva administración en quien estos deleguen dicha facultad y será decretada de oficio o a petición de parte¹⁴.”

¹⁴ En este caso la entidad delegada es La Unidad.

Es importante que el contribuyente tenga en cuenta que existe un término inicial que no puede ser menor a 15 días para aportar la información y que en caso de que por el volumen de la información y la carga de trabajo que exija su recopilación el término inicial resulte insuficiente, cabe la posibilidad de extender el plazo a tres meses, los cuales no son prorrogables. Adicionalmente, cabe anotar que la información debe cumplir con las características requeridas por La Unidad -además de la veracidad y la completitud-, pues de no ser así La Unidad puede imponer sanciones que ascienden hasta 15.000 UVT.¹⁵

A continuación, cuando La Unidad valida la correcta recepción de la información solicitada, se realiza el envío de la misma a la Subdirección de Determinación de Obligaciones. En esta dependencia se encargan de valorar los documentos relacionados por el aportante para proferir un concepto. Una vez se surta la etapa de análisis de información, La Unidad avanza a la siguiente etapa procesal y profiere un acto administrativo cuya denominación es Requerimiento para Declarar y/o Corregir (RCD), el cual expondremos en la siguiente sección.

1.2.1 El Requerimiento para Declarar y/o Corregir (RCD)

Con fundamento en los hallazgos relacionados a incongruencias detectadas en el RQI, La Unidad avanza procesalmente y profiere el RCD. Este documento es un acto administrativo cuyo contenido tiene como objeto y fundamento, requerir con carácter vinculante al aportante para que corrija inconsistencias detectadas en el análisis de la información entregada como resultado del RQI. Si es el caso, el aportante ha de realizar la conducta positiva (corregir,

¹⁵ UVT es la sigla para Unidad de Valor Tributario como lo indica el Artículo 868 del Estatuto Tributario. En la Resolución 84 de 2019 el valor de cada UVT fue fijado para el año 2020 en \$ 35.607 pesos colombianos.

afiliar o pagar) relacionada a la declaración de aportes a los Subsistemas en los cuales La Unidad haya detectado los yerros cometidos (inexactitud, omisión y/o mora).

En cuanto al contenido básico de este acto administrativo, dicho documento principalmente recapitula las actuaciones adelantadas por La Unidad dentro del proceso correspondiente, a través de un archivo en formato Excel denominado anexo detallado. Este archivo contiene la información en detalle acerca de las correcciones que se deben hacer frente a los diferentes Subsistemas. El anexo detallado incorpora varios elementos; primero que todo se le indica al sujeto fiscalizado cuales fueron los conceptos de nómina tenidos en cuenta por La Unidad para efectuar el cálculo del IBC. Así mismo, el RDC contiene la relación de los hallazgos derivados del análisis de la información proporcionada, en conexión con el RQI, para de esta manera indicarle al contribuyente, si incurrió en inexactitud, omisión y/o mora. Por último, el RCD contiene los rubros específicos en lo que hay inconsistencias, así como la propuesta de los valores exactos para declarar y/o pagar.

Es muy importante que en esta etapa el contribuyente responda de manera clara y documentada frente a los desacuerdos que pueda tener respecto al contenido del RCD, y aporte el material de prueba necesario para desvirtuar los hallazgos reportados por la Unidad. Por lo anterior, el contribuyente debe revisar de manera juiciosa los oficios entregados en físico como parte del anexo detallado, en los cuales se relacionan los números de los documentos de identidad de los trabajadores con presuntas inconsistencias en sus afiliaciones y/o en la liquidación y/o pago de aportes, esto porque en ocasiones, se presentan incongruencias entre los oficios en físico y el medio magnético integrantes del anexo detallado allegado por La Unidad.

Cabe anotar que cuando se objeta la propuesta de La Unidad, es el contribuyente quien tiene la obligación de comprobar de manera suficiente y motivada cualquier inconsistencia, error o temeridad por parte de La Unidad. En términos jurídicos, esto significa que el contribuyente tiene la carga de la prueba.

Frente al tema de objeciones y/o declaraciones, el contribuyente tiene un término de 3 meses para responder al RCD, contados a partir de la fecha de notificación. Una vez se ha surtido el término de los tres meses para formular objeciones al RCD, La Unidad cuenta con 6 meses para verificar los pagos realizados por el aportante y para analizar las objeciones y el acervo probatorio allegado, y de ser el caso avanzar a la siguiente etapa del proceso. (Artículo 50 Ley 1739 de 2014).

Las pruebas que quiera allegar el aportante para controvertir el RCD deben estar acompañadas de un oficio remisorio firmado bien sea por el trabajador (en el caso de la categoría independientes), por el representante legal de la empresa, o el apoderado debidamente acreditado mediante poder general o especial. Se ha de incluir el número de expediente o los datos del aportante, la nomenclatura del acto administrativo y el número de Cédula de Ciudadanía o el NIT. En este punto también es posible el registro de la dirección para notificaciones, la cual puede ser física o de correo electrónico.

De otra parte si el contribuyente no tiene desacuerdos frente al contenido del RCD, deberá proceder a bien sea a la declaración, a la corrección y/o al pago de lo relacionado por concepto de aportes, así como los intereses y los eventuales valores por concepto de sanción. Los pagos de aportes se han de realizar a través de la PILA y los pagos de sanciones se abonan al Tesoro Nacional en las cuentas gubernamentales habilitadas para tal fin.

En cuanto a la notificación del RCD, esta se hace a través de medio electrónico, por lo cual es importante que las personas mantengan actualizada la información de contacto que reposa en las bases de datos de la DIAN o que aporten la información de contacto a La Unidad en su oportunidad.

Adicionalmente, tiene relevancia anotar que La Unidad puede ordenar una Inspección Tributaria y realizar esta labor de manera presencial, para efectos de dar claridad y exactitud al procedimiento correspondiente y así evitar yerros en su desarrollo. Las visitas de campo para Inspección Tributaria siempre se efectúan previa notificación, ya que en caso de que el aportante sea renuente a la visita para inspección existen sanciones contempladas para tal escenario. Todo trabajo de campo de La Unidad y su resultado queda consignado por escrito en actas, esto para efectos probatorios. (Artículo 779 del Estatuto Tributario).

En caso de que el contribuyente no haya allegado en tiempo y forma la información solicitada por La Unidad, se le remite un acto administrativo denominado Pliego de Cargos (RPC). Este documento contiene una relación de los hechos acaecidos, las omisiones en las que se incurrió y no fueron subsanadas, y la sanción por sustraerse del cumplimiento de las obligaciones asociadas.

1.3 La Liquidación Oficial (RDO)

La Liquidación Oficial es el producto y finalización de la fiscalización implicada en el Proceso de Determinación de Obligaciones como tal. Llegados a este punto lo que hace La Unidad, mediante el RDO, es indicarle al contribuyente de manera oficial el marco exacto de las obligaciones a su cargo por concepto del incumplimiento frente a los aportes al SGSS. Una vez surtida la notificación del documento que contiene el RDO, el contribuyente puede o bien

interponer Recurso de Reconsideración (en la sección dedicada a Recursos veremos en detalle esta institución jurídica).

También se puede acudir al agotamiento de la vía gubernativa, es decir, mediante la demanda correspondiente en sede administrativa se ejerce el derecho a la defensa, plasmado en un medio de control denominado nulidad y restablecimiento de derecho. El ejercicio de este mecanismo se ha de efectuar dentro de los 4 meses siguientes a la notificación del acto que le da efectos definitivos e inamovibles al acto administrativo, esto en términos técnicos, se denomina firmeza del RDO. Es recomendable contar con apoderado para realizar estas actuaciones.

Una vez el RDO adquiere firmeza La Unidad avanza procesalmente y le da inicio al Proceso de Cobro Coactivo, el cual insta al contribuyente a ponerse al día en el pago de los aportes. Adicionalmente, dentro de este proceso se incorpora el cobro de intereses por mora y las sanciones a las que haya lugar. Es importante saber que La Unidad, en caso de incumplimiento en el pago de obligaciones, está facultada para iniciar proceso ejecutivo (cobrar de manera coactiva). Lo anterior incluye el uso de medidas cautelares, es decir, que La Unidad puede embargar, secuestrar, y finalmente realizar ventas forzosas por remate, si se decide perseguir el patrimonio del contribuyente para cubrir los rubros adeudados.

1.4 Sanciones

Como lo vimos en su momento dentro del espectro funcional establecido para La Unidad existe un componente que le permite imponer sanciones. Existen tres conductas del contribuyente que son relevantes para La Unidad a la hora de iniciar un Proceso de Determinación de Obligaciones, estas conductas son inexactitud, omisión y mora. Las

sanciones se interponen en dos momentos que son el RCD y la RDO, estas etapas difieren en que en el RCD se extiende apenas una propuesta acerca de los valores adeudados y el contribuyente tiene la facultad de controvertir los valores a través de las pruebas que considere pertinentes; por su parte en la RDO, se entregan unos valores consolidados que el contribuyente debe pagar, si no está de acuerdo puede interponer los recursos que la ley contempla. Para mayor claridad el autor incluyó las siguientes tablas:

1.4.1 Sanciones asociadas al RQI

Tabla 3¹⁶

Sanciones establecidas por La Unidad por la no entrega de información asociada al RQI

INCUMPLIMIENTO EN NÚMERO DE MESES	NUMERO DE UVT A PAGAR
0-1	30
1-2	90
2-3	240
3-4	450
4-5	750
5-6	1.200
6-7	1.950
7-8	3.150
8-9	4.800
8-10	7.200
10-11	10.500
11-12	15.000

¹⁶ Tabla basada en el Artículo 314 de la Ley 1819 de 2016, que modificó el Artículo 179 de la Ley 1607 de 2012. Cabe anotar que se cuentan meses o fracción, de ahí la presentación de las cifras de meses, usando criterios de aproximación cuando se trata de fracciones.

1.4.2 Sanciones asociadas al RCD y la RDO

Tabla 4¹⁷

Sanciones propuestas por La Unidad basadas en la conducta del contribuyente en las etapas del proceso RCD y RDO.

ETAPA PROCESAL	CONDUCTA	SANCIÓN
RCD	Omisión/Mora	Propuesta del 5% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin exceder el 100% del valor del aporte a cargo, sin perjuicio de intereses por mora.
	Inexactitud	Liquidar y pagar una sanción equivalente al 35% de la diferencia entre el valor a pagar y el inicialmente declarado.
RDO	Omisión en la corrección de la Declaración/Mora	Imposición del 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 intereses por mora.
	Continuidad de la inexactitud asociada al RCD	Liquidar y pagar una sanción equivalente al 60% de la diferencia entre el valor a pagar determinado y el inicialmente declarado, sin perjuicio de los intereses por mora.

2. El Proceso de Determinación de Obligaciones en su componente procesal

En el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014, se establece el procedimiento a seguir para atender, responder en debida forma y en tiempo a los requerimientos de La Unidad, con el objetivo de evitar la extemporaneidad. a saber: *“Artículo 180. Procedimiento aplicable a la determinación oficial de las*

¹⁷ Ibidem.

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

2.1. Términos

Para efectos procesales frente al Proceso de Determinación de Obligaciones, La Unidad por medio de la normatividad relacionada estableció unos tiempos para que el contribuyente efectúe las acciones tendientes a atender y responder los requerimientos de La Unidad y a la vez velar por sus intereses mediante la defensa de sus derechos.

Vamos pues a recapitular las etapas principales del proceso, pero esta vez centrándonos en los tiempos establecidos para surtir las actuaciones pertinentes. Para mayor claridad, veremos la relación de términos plasmada en la siguiente tabla:

Tabla 5¹⁸

Términos relacionados a las etapas procesales del Proceso de Determinación de Obligaciones

ETAPA	ACTUACIÓN	TITULARIDAD DE LA ACTUACIÓN	TIEMPO
RQI	Envío de información	Contribuyente	De 15 días a 3 meses
	Análisis de información	La Unidad	Máximo 1 año
RCD	Respuesta (Objetar la propuesta/aceptar total o parcialmente valores propuestos)	Contribuyente	3 meses a partir de la fecha de la notificación
RDO	Proferir la Liquidación Oficial	La Unidad	6 meses contados desde el mes siguiente a la notificación del RCD
RECURSOS	Interponer Recurso de Reconsideración	Contribuyente	2 meses contados a partir de la notificación de la RDO
	Resolver el Recurso de Reconsideración	La Unidad	1 año contado a partir de la radicación del recurso

2.2 Notificaciones

La Unidad tiene como acervo normativo del proceso de notificación de sus actos administrativos y actuaciones al interior de los procesos adelantados los artículos 68 y 69 de la Ley 1437 de 2011, y los artículos 563 a 568 y 826 del Estatuto Tributario Nacional, y la Resolución 184 de 2012. Adicionalmente se tienen en cuenta para procesos en sede administrativa los artículos 48, 68 y 69 de la Ley 1437 del 2011, (Código Contencioso

¹⁸ Tabla de elaboración propia basada en información extraída de: <https://www.ugpp.gov.co/Proceso-Determinacion>

Administrativo y de Procedimiento Administrativo, en adelante CPACA). Los tipos de notificación son:

1. **Notificación personal:** consagrada en el artículo 68 del CPACA, es el mecanismo principal de notificación. Este tipo de notificación tiene un término de 5 días contados a partir de la fecha de expedición del acto administrativo asociado para surtirse. A través de una citación se insta al ciudadano a que comparezca para notificarse directamente y en persona, acercándose a las instalaciones de La Unidad. En caso de que sea imposible hacer llegar la citación al destinatario o de que el operador logístico la reporte como devuelta, se hará el envío de la citación mediante correo electrónico. Dentro de la comunicación electrónica se incluirá copia íntegra del acto administrativo relacionado, así como la fecha de notificación, la indicación de la autoridad o dependencia que profiere la actuación y los recursos que se puedan aplicar.
2. **Notificación por aviso:** cuando no hay información de contacto bien sea físico o electrónico con el ciudadano requerido, La Unidad procede a notificar mediante un mecanismo subsidiario denominado aviso. Este mecanismo consiste en la publicación de la actuación relacionada al proceso en la página web institucional por un lapso de 1 día hábil, en una sección destinada a las notificaciones. Cuando un documento que contiene el acto administrativo se envía en físico a través de correo certificado y el operador logístico lo reporta como devuelto, dicho acto se notifica por aviso en página web institucional durante 1 día hábil. Si el contribuyente decide objetar el contenido del acto administrativo, el término se computa desde el día hábil siguiente a la publicación en la página de internet de La Unidad.

3. **Notificación Electrónica:** este tipo de notificación es también un mecanismo subsidiario. Se diferencia de los demás tipos de notificación porque en este caso se requiere aceptación expresa del contribuyente, para lo cual La Unidad cuenta con un formato destinado para tal fin, el cual se remite a petición del contribuyente. En este tipo de notificación para efectos del conteo de términos se entiende realizada a partir de la fecha y hora en la que quede registrado el acceso al acto administrativo por parte del contribuyente. Esto se certifica a través de medios tecnológicos con los que cuenta La Unidad para validar la fecha y hora de acceso al documento relacionado. En ocasiones no es posible para el contribuyente acceder al contenido de la comunicación, estos casos han de ser informados a La Unidad, para que se proceda a reenviar la comunicación. Cuando esto sucede la notificación se entiende surtida al octavo día hábil siguiente la recepción de la primera comunicación. El término para controvertir u objetar el acto administrativo se cuenta a partir del día hábil siguiente a la recepción de la comunicación electrónica.
4. **Notificación por Conducta Concluyente:** es un tipo de notificación de carácter residual y se presenta derivada de errores o inconsistencias en el proceso de notificación personal o por edicto en procesos de carácter contencioso adelantados por La Unidad. Sus elementos de carácter práctico son presentados por el Artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). Se puede presentar este tipo de notificación por inferencia en los siguientes escenarios:
- a) Cuando verbalmente o por escrito, se puede inferir que el contribuyente conoce el contenido del acto administrativo relacionado y decide no controvertirlo.

- b) Si el contribuyente objeta o controvierte un acto administrativo a través de recurso de reposición.
- c) Cuando el contribuyente emprende acciones de carácter litigioso, que permitan inferir que conoce el contenido de un determinado acto administrativo.

3. Recursos

En esta sección nos ocuparemos de lo concerniente a los recursos con los que cuenta el contribuyente para controvertir las actuaciones de La Unidad. El recuento de los recursos disponibles es el siguiente:

3.1 Recursos que se interponen directamente frente a La Unidad

3.1.1 Recurso de Reconsideración

Este recurso se interpone directamente frente a La Unidad, sin que se haga necesario acudir a sede administrativa. Es procedente incoarlo frente a los RDO Liquidación Oficial y Resolución Sanción. Como lo vimos en la Tabla 6, la oportunidad procesal para interponerlo es de 2 meses, contados a partir de la correspondiente notificación de los RDO. El objetivo primordial de este recurso es poner de manifiesto, con la debida argumentación y soporte probatorio, las objeciones y los puntos de controversia frente al contenido de los actos administrativos proferidos por La Unidad.

Una vez el recurso es admitido para su radicación, La Unidad cuenta con 1 mes para proferir el auto admisorio. Este último documento básicamente lo que hace es indicarle al contribuyente que el recurso fue radicado en debida forma y que La Unidad comenzará a estudiarlo y tramitarlo. La notificación del auto admisorio se surte a través de correo certificado a la dirección que haya indicado el contribuyente para tal fin.

Si La Unidad no admite el recurso para ser radicado, el contribuyente puede instaurar un Recurso de Reposición contra el auto que inadmite. El Recurso de Reposición ha de ser resuelto durante los 10 días siguientes a la correspondiente notificación. Cabe anotar que La Unidad debe indicarle al contribuyente los motivos por los cuales no admitió los recursos y deberá otorgarle un lapso de 5 días para que corrija (el término jurídico es subsanar) los motivos de inadmisión.

Una vez se fallé (decida) el recurso, para lo cual se establece un término de 6 meses, se entenderá agotada la vía gubernativa, esto es indicador de que La Unidad iniciará el Proceso de Cobro Coactivo.

Es importante conocer que en caso de que no se logró surtir la notificación personal, La Unidad procede a publicar un edicto¹⁹ por un término de 10 días hábiles en sus instalaciones, exponiendo de manera clara la decisión que se tomó dentro del acto administrativo.

3.1.2 Recurso de Reposición

El Recurso de Reposición se puede incoar cuando La Unidad niega la procedibilidad del Recurso de Reconsideración. El Recurso de Reposición permite exponer argumentos adicionales frente a la negativa de La Unidad. Se debe presentar dentro de los 10 días siguientes a la notificación de la decisión tomada frente al Recurso de Reconsideración.

¹⁹ Un edicto consiste en un documento tipo listado, el cual se usa para notificar a aquellos sujetos que puedan tener interés sobre las decisiones relacionadas a un proceso determinado. Generalmente son publicados en periódicos y emisoras radiales de amplia cobertura, o como en este caso puntual, se publican en la sede física o en la página de internet de la Entidad involucrada.

3.2 Recursos que se interponen en Sede Administrativa

3.2.1 Medio de control: acción de nulidad y restablecimiento de derecho ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Toda vez se han agotado los recursos que se interponen directamente frente a La Unidad, el contribuyente tiene la facultad de dirigirse a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y hacer uso del medio de control denominado acción de nulidad y restablecimiento de derecho. El término para interponer este medio de control es de 4 meses contados a partir de la notificación (incluyendo edictos) o ejecución (ejecutoria) de las RDO, es decir, que dichos actos administrativos se encuentren en firme. Se sugiere contar con apoderado para ejercer este mecanismo.

3.1.3 Revocatoria Directa

Esta figura puede ser utilizada por el contribuyente de manera *per saltum*, es decir, sin que sea necesario a ver interpuesto Recurso de Reconsideración de manera previa. La Revocatoria Directa procede también cuando se niega el Recurso de Reconsideración, pero es menester incoarlo dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del acto administrativo relacionado. El Juez competente para adoptar decisión cuenta con 2 meses contados a partir de la radicación para resolver. Contra la decisión final no operan recursos. (Artículos 93 al 96 de la Ley 1437 de 2011)

Apéndice

1. Implicaciones y aspectos técnicos del Proceso de Determinación de Obligaciones

El Proceso de Determinación de Obligaciones reporta una serie de consecuencias para el contribuyente, -la mayoría de carácter pecuniario²⁰- que se derivan de los yerros cometidos por el contribuyente y detectados por La Unidad. Vamos a recapitular algunos de los más habituales, con las debidas recomendaciones para sortearlos.

1. Frente al RQI, es habitual que la información requerida no se presente con las especificaciones legales, por esto es importante revisar rigurosamente la norma relacionada y presentar la información **completa** y con base en sus lineamientos. En ocasiones La Unidad, no tiene en cuenta entregas de información incompleta y genera sanciones. En ningún caso se debe alterar u ocultar información. De otra parte, se debe tener especial cuidado con allegar la información dentro de los términos de tiempo establecidos, puesto que la **extemporaneidad** es una práctica reiterada de algunos contribuyentes; cabe recordar que esta conducta también genera sanciones.
2. En el manejo del régimen salarial y los conceptos de nómina se debe establecer con claridad y de manera inequívoca **todas las estipulaciones** frente a los factores que constituyen salario y a los que no hacen parte del salario. La Unidad establece criterios de interpretación que en ocasiones perjudican al contribuyente y difieren de la norma laboral. Es importante que todos los acuerdos de exclusión salarial sean **consignados por escrito**, para fines probatorios.

²⁰ Sanciones y multas derivadas de los hallazgos.

3. Frente al tema de aplicación de bases especiales en Seguridad Social del Artículo 30 de la Ley 1393 del 2010, en este Artículo se estipula que: *“los pagos laborales no constitutivos de salario de los trabajadores particulares no podrán ser superiores al 40% del total de la remuneración”*. Frente a este tema particular lo que sucede es que en ocasiones La Unidad incorpora conceptos de nómina de carácter prestacional como factores integrantes del salario sobre todo frente a *“rubros como gastos de movilización, herramientas de trabajo, viáticos no salariales, telecomunicaciones, tecnología y asignación de vehículo”*, cuando la norma laboral nos indica que dichos conceptos no se tienen en cuenta para el cálculo del IBC (Rojas, 2017). Como recomendación es importante contar con los soportes²¹ de dichos rubros y tener observancia de los principios del Artículo 137 del Estatuto Tributario, para poder incorporarlos como deducibles (expensas).
4. Basados en los anteriores puntos, es recomendable asumir como carta de navegación **el Acuerdo 1035 de 2015**, que principalmente establece las directrices frente a la manera correcta de liquidar los Aportes a Seguridad Social y define también los escenarios anómalos respecto de los mismos.
5. Manejo de PILA: la regulación al respecto es algo anacrónica en lo concerniente a su naturaleza jurídica, pues la PILA no es solamente un instrumento de gestión y pago, sino también de declaración de aportes. Lo que indican muchos de los usuarios es la necesidad de realizar ajustes frente a temas de devolución de aportes y corrección de errores que no generan diferencia numérica. En cuanto a las correcciones el tema es

²¹ Factura o documento equivalente

bastante dispendioso, pues de presentarse errores La Unidad y El Ministerio de Salud han de repetir contra las administradoras y ejercer el recaudo y pago nuevamente. En materia tributaria el tema está más desarrollado y solo exige corrección en la declaración. (Rojas, 2017)

De otra parte, frente a temas de reporte de novedades de ingreso y retiro de trabajadores es recomendable coordinar que las fechas de ingreso de un trabajador coincidan con las fechas reportadas en la PILA. Se debe tratar de que se inicien los contratos de trabajo el primer día del mes, esto para que las fechas tengan congruencia en todos los registros. (Rojas, 2017)

6. El tema de las medidas cautelares como consecuencia de procesos de cobro: esta es una de las implicaciones que más impacta al contribuyente, puesto que el embargo de sus bienes, de sus cuentas bancarias y de sus activos resulta muchas veces en procesos de liquidación derivada de la quiebra de las empresas, máxime cuando no cuentan con un músculo financiero importante. Para evitar que se ordenen medidas cautelares es vital atender a los términos procesales dentro de los tiempos establecidos, para realizar las actuaciones pertinentes.
7. Manejo de notificaciones: pese a que a La Unidad se la ha requerido para que maneje los edictos con arreglo a la Ley, en cuanto de la publicación en periódicos de amplia circulación o a través de emisoras radiales, estos edictos se siguen publicando únicamente en cartelera ubicada en la sede de atención al ciudadano de La Unidad. En este punto es recomendable que el contribuyente mantenga actualizada su información

de contacto frente a las bases de datos de La Unidad, para que se pueda mantener al tanto de sus actuaciones.

8. Como ultima recomendación lo mas adecuado es evitar en la medida de lo posible el inicio de un Proceso de Fiscalización. Esto se hace mediante una perfecta organización en temas de nómina, pago de aportes (gestión de la PILA) y de gestión documental dentro de las empresas. Una empresa con desorden en las dependencias encargadas de estos temas maximiza el potencial para que se puedan presentar inconsistencias.
9. La Unidad ofrece jornadas de capacitación en sus instalaciones de manera periódica así como asesoría jurídica a través de sus canales habilitados (Contact Center, Sede Electrónica en la página web). La Unidad también ofrece asesoría técnica frente a herramientas informáticas para el manejo de nómina (de hecho las ofrece e instala), con esto se minimiza el riesgo frente a la configuración de inconsistencias.

Conclusiones

1. El objetivo general de esta monografía es dar respuesta a la pregunta de investigación planteada. Este objetivo se cumplió a través de la exposición metodológica del conocimiento asociado a las instituciones jurídicas pertinentes como lo son: el régimen obligacional de las Contribuciones Parafiscales, su naturaleza jurídica; las instituciones del derecho laboral relevantes para comprender el Proceso de Determinación de Obligaciones; y finalmente la exposición y el análisis del Proceso de Determinación de Obligaciones, sus elementos procesales y sustanciales, así como los mecanismos de defensa con los que cuenta el contribuyente.

Frente al cumplimiento de los objetivos específicos:

1. Integrar y articular las diferentes fuentes del conocimiento disponibles (ley, jurisprudencia, doctrina), para construir la presente monografía. Queda de manifiesto en la bibliografía correspondiente que se usaron fuentes de todo tipo para la construcción de este documento, la cuales se articularon de manera ordenada.
2. Exponer el régimen obligacional asociado a las Contribuciones Parafiscales y al Proceso de Determinación de Obligaciones. Este objetivo se cumplió exponiendo el concepto de obligación así como los presupuestos básicos (fuentes, vínculo jurídico, sujetos involucrados).
3. Exponer aquellas instituciones jurídicas del derecho laboral relevantes y necesarias para comprender el Proceso de Determinación de Obligaciones. Frente a este objetivo se expuso de manera ordenada los temas de derecho laboral, en cuanto del régimen salarial y las categorías de contribuyentes derivadas de contratos laborales y no laborales.

3. Analizar algunas de las implicaciones que conlleva el Proceso de Determinación de Obligaciones para el sujeto fiscalizado. En el Apéndice de esta monografía se indicaron las principales causas de controversia frente a la Unidad así como las recomendaciones generales para su manejo.

4. Simplificar el lenguaje técnico-jurídico, para una mayor comprensión del Proceso de Determinación de Obligaciones. Con relación a este objetivo, se evidencia a lo largo del texto, que a través de pies de página y explicaciones sencillas se buscó una adecuada comprensión de la terminología jurídica. Con esto se busca a futuro, la publicación de una guía comprensiva dirigida a todo tipo de ciudadanos y empresas para que se comprenda mejor el Proceso de Determinación de Obligaciones.

Una vez revisados los objetivos ítem por ítem, podemos validar efectivamente el cumplimiento de los mismos, a través de la metodología usada para construir esta monografía y su hilo conductor lógico.

Bibliografía y referencias

Acevedo, J. (2018). *Visión Preventiva y Recomendaciones Frente al Riesgo UGPP*. Revista Empresarial y Laboral. Recuperado el 25 de septiembre de 2019 de <https://revistaempresarial.com/legislacion/legislacion-laboral/vision-preventiva-y-recomendaciones-frente-al-riesgo-ugpp/> (link caído en la actualidad)

Arenas, E. y Cadavid, I. *Cartilla del Trabajo 2020*. (2020)
Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Medellín

Becker, G. *El capital humano*. (pp. 15-251) (1983)
Madrid, España: Alianza Editorial

Bobadilla, M., Chacón, J. y Montenegro F. *Reflexiones sobre el principio de legalidad tributaria, en materia de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Colombia*. (pp. 47-94) (2020)
Bogotá, Colombia: Revista ICDT

Bravo, J. *Nociones Fundamentales de Derecho Tributario*. (2000)
Bogotá, Colombia: Editorial Legis

Congreso de La República de Colombia. Ley 15 de 1959. Códigos § (1959).

Congreso de La República de Colombia. Ley 1 de 1963. Códigos § (1963).

Congreso de La República de Colombia. Ley 58 de 1963. Códigos § (1963).

Congreso de La República de Colombia. Ley 27 de 1974. Códigos § (1974).

Congreso de La República de Colombia. Ley 21 de 1982. Códigos § (1982).

Congreso de La República de Colombia. Ley 89 de 1988. Códigos § (1988).

Congreso de la República de Colombia. Ley 50 de 1990. Códigos § (1990).

Congreso de la República de Colombia. Ley de Seguridad Social Integral. (Ley 100 de 1993).
Códigos § (1993).

Congreso de la República de Colombia. Ley 179 de 1994. Códigos § (1994).

Congreso de la República de Colombia. Ley 111 de 1996. Códigos § (1996).

Congreso de la República de Colombia. Ley 383 de 1997. Códigos § (1997).

Congreso de la República de Colombia. Ley de Reforma Laboral. (Ley 789 de 2002). Códigos § (2002).

Congreso de la República de Colombia. Ley de Reforma Pensional. (Ley 797 de 2003). Códigos § (2003).

Congreso de la República de Colombia. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (incorpora la creación de la UGPP). (Ley 1151 de 2007). Códigos § (2007).

Congreso de la República de Colombia. (2010). Ley 1393 de 2010. Códigos § (2010).

Congreso de la República de Colombia. (2011). Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo. (Ley 1437 de 2011). Códigos § (2011).

Congreso de la República de Colombia. Ley de Reforma Tributaria. (Ley 1607 de 2012). Códigos § (2012).

Congreso de la República de Colombia. Ley de Presupuesto y Ley de Apropiações para la Vigencia Fiscal 2014. (Ley 1687 de 2013). Códigos § (2013).

Congreso de la República de Colombia. Ley de Reforma Tributaria. (Ley 1819 de 2016). Códigos § (2016).

Congreso de la República de Colombia. Ley de Financiamiento. (Ley 1943 de 2018). Códigos § (2018).

Congreso de la República de Colombia. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. (Ley 1955 de 2019). Códigos § (2019).

De La Garza, S. (2015). *Derecho Financiero Mexicano*.

México D.F, México: Editorial Porrúa

DIAN – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2012). Resolución 139. Por la cual la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, adopta la Clasificación de Actividades Económicas – CIU revisión 4 adaptada para Colombia.

DIAN – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2019). Resolución 84. Por la cual se fija el valor de la Unidad de Valor Tributario (UVT) aplicable para el año 2020.

DIAN – Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (2020). *Publicaciones, Estatutos y más. Estatuto Tributario*. Recuperado el 22 de febrero de 2020, de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/estatuto_tributario.html

Giuliani, C. *Derecho financiero*. (1987)

Buenos Aires, Argentina: Ediciones Depalma

Guía para atender las visitas y requerimientos de la UGPP. (2019)

Bogotá, Colombia: Editorial Legis

Hinestrosa, F. *Tratado de las obligaciones. Tomo I.* (2014)

Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Externado

Hoyos, J. y Roa, E. (2018). *UGPP, Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales: Sistema de Seguridad Social: aspectos contables-laborales-fiscales.*

Bogotá, Colombia: Editorial Centro Interamericano Jurídico – Financiero

Linares, G. (2018) *Función Fiscalizadora de la UGPP.* Revista Empresarial y Laboral.

Recuperado el 26 de septiembre de 2019 de

[https://revistaempresarial.com/legislacion/legislacion-laboral/funcion-fiscalizadora-de-la-](https://revistaempresarial.com/legislacion/legislacion-laboral/funcion-fiscalizadora-de-la-ugpp/)

[ugpp/](https://revistaempresarial.com/legislacion/legislacion-laboral/funcion-fiscalizadora-de-la-ugpp/)

Maya, G. (2016). *Cartilla para entender la UGPP: (Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social) y su labor para gestionar la adecuada, completa y oportuna liquidación de aportes a la protección social por parte de los empleadores (Seguridad Social y Aportes Parafiscales).*

Medellín, Colombia: Editorial Biblioteca Jurídica Dike

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2013). Decreto 575. Por el cual se modifica la estructura de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) y se determinan las funciones de sus dependencias. Bogotá D.C.: Diario Oficial 48740 de marzo 22 de 2013.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia. (2014). *Unidad de gestión pensional y parafiscales (UGPP)*.

Bogotá, Colombia: Editado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia. (2008). Decreto 169. Por el cual se establecen las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, y se armoniza el procedimiento de liquidación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social. Bogotá, D. C.: Diario Oficial 46880 de enero 23 de 2008.

Ministerio de la Protección Social. (2003). Decreto-Ley 2090. Por el cual se definen las actividades de alto riesgo para la salud del trabajador y se modifican y señalan las condiciones, requisitos y beneficios del régimen de pensiones de los trabajadores que laboran en dichas actividades. Bogotá D.C.: Diario Oficial 45262 de julio 28 de 2003.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). Decreto 780. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Bogotá D.C.: Diario Oficial 49865 de mayo 6 de 2016.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (1994). Decreto 1295. Por el cual se determina la organización y administración del Sistema General de Riesgos Profesionales. Bogotá D.C.: Diario Oficial 41405 de junio 24 de 1994.

Ministerio de Trabajo. (2015). Decreto 1072. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo. Bogotá D.C.: Diario Oficial 49523 de mayo 26 de 2015.

MP. Carlos Gaviria Díaz. Sentencia de Constitucionalidad No. 364 de 1993 de Corte Constitucional, 2 de septiembre de 1993, Corte Constitucional (Colombia 1993).

MP. Antonio Barrera Carbonell. Sentencia de Constitucionalidad No. 419 de 1995 de Corte Constitucional, 21 de septiembre de 1995, Corte Constitucional (Colombia 1995).

MP. Álvaro Tafur Galvis. Sentencia de Constitucionalidad No. 637 de 2000 de Corte Constitucional, 31 de mayo de 2000, Corte Constitucional (Colombia 2000).

MP. Jaime Rentería Araujo. Sentencia de Constitucionalidad No. 711 de 2001 de Corte Constitucional, 5 de julio de 2001, Corte Constitucional (Colombia 2001).

MP. Jaime Córdoba Triviño. Sentencia de Constitucionalidad No. 643 de 2002 de Corte Constitucional, 13 de agosto de 2002, Corte Constitucional (Colombia 2002).

MP. Álvaro Tafur Galvis. Sentencia de Constitucionalidad No. 155 de 2004 de Corte Constitucional, 24 de febrero de 2004, Corte Constitucional (Colombia 2004).

MP. Jorge Octavio Ramírez. Sentencia Mecanismo de Control Nulidad y Restablecimiento de Derecho No. 21598 del Consejo de Estado, 5 de abril de 2018, Consejo de Estado (Colombia 2018).

Muñoz, A. (2017). *Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y de Contribuciones Parafiscales de la Seguridad Social (UGPP): antecedentes, impacto en el sistema de seguridad social y regulación relevante en Derecho laboral para el nuevo tiempo: construcción conjunta* (pp. 307-324)

Bogotá, Colombia: Editorial Universidad de los Andes

Novoa, S. (2019). *Requerimientos de la UGPP*. Revista Empresarial y Laboral. Recuperado el 16 de marzo de 2020 de <https://revistaempresarial.com/legislacion/manejo-assertivo-de-los-requerimientos-de-la-ugpp/>

Pérez, J. y Pérez, M. (2019). *Fundamentos de Derecho Tributario*.

Madrid, España: Editorial Dickinson

Piza, J. (2015). *La Obligación Tributaria y Sus Fundamentos Constitucionales*.

Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Externado

Piza, J. (2017). *Discusiones con la UGPP: Contribuciones al Sistema de la Protección Social: conciliación contencioso-administrativa de procesos judiciales, terminación por mutuo acuerdo de procesos administrativos, reducción de sanción por no envío de información, reducción de intereses moratorios* en Análisis Crítico de la Reforma Tributaria: Ley 1819 de 2016 (pp. 635-645)

Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Externado

Presidencia de la República de Colombia. (1984). Decreto 614. Por el cual se determinan las bases para la organización y administración de Salud Ocupacional en el país. Bogotá D.E.; Diario Oficial 36561 de abril 5 de 1984.

Presidencia de la República de Colombia. (1998). Decreto 806. Por el cual se reglamenta 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. Bogotá, D. C.: Diario Oficial 43291 de mayo 05 de 1998.

Presidencia de la República. (2007). Decreto 4982. Por el cual se establece el incremento en la cotización para el Sistema General de Pensiones a partir del año 2008, de conformidad con las Leyes 1122 de 2007 y 797 de 2003. Bogotá D.C.: Diario Oficial 46854 de diciembre 27 de 2007.

Presidencia de la República. (2016). Decreto 1625. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario en materia tributaria. Bogotá D.C.: Diario Oficial 50023 de 11 octubre de 2016.

Rojas, J. (2017). *Efectos de la fiscalización de la UGPP en las empresas* en Impuestos: la Revista de Orientación Tributaria No. 199 (pp. 4-9)

Bogotá, Colombia: Editorial Legis

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (2015). Acuerdo 1035 de octubre 29 de 2015. Por el cual se define, formula, y adopta, para la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), la política de mejoramiento continuo en el proceso de determinación, liquidación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social.

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (2018). Resolución 0922 del 6 de julio de 2018. Por la cual se fija el contenido y las características técnicas que debe cumplir la información solicitada por La Unidad.

Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (2020). Resolución 209 del 12 de febrero de 2020. Por la cual se adopta un esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales, conforme a su actividad económica.

Anexos

ANEXO TÉCNICO
ACUERDO No. 1035 de 29 de octubre de 2015

CONSEJO DIRECTIVO

Por el cual se define, formula, y adopta, para la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, la política de mejoramiento continuo en el proceso de determinación, liquidación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social.

A. NORMAS RELATIVAS A LA COMPETENCIA DE LA UNIDAD

Artículo 156 de la Ley 1151 de 2007:

Gestión de Obligaciones Pensionales y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social. Créase la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, UGPP, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Esta Unidad Administrativa tendrá a su cargo:

i) El reconocimiento de derechos pensionales, tales como pensiones y bonos pensionales, salvo los bonos que sean responsabilidad de la Nación, así como auxilios funerarios, causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, respecto de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación. Para lo anterior, la entidad ejercerá todas las gestiones inherentes a este numeral, tales como la administración de base de datos, nóminas, archivos y asignaciones al Gobierno Nacional en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003;

ii) Las tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social. Para este efecto, la UGPP recibirá los hallazgos que le deberán enviar las entidades que administran sistemas de información de contribuciones parafiscales de la Protección Social y podrá solicitar de los empleadores, afiliados, beneficiarios y demás actores administradores de estos recursos parafiscales, la información que estime conveniente para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de las obligaciones definidas por la ley, respecto de tales recursos. Esta misma función tendrán las administraciones públicas. Igualmente, la UGPP podrá ejercer funciones de cobro coactivo en armonía con las demás entidades administradoras de estos recursos.

La Unidad tendrá sede en Bogotá, D. C., y su patrimonio estará constituido por los aportes del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfieran la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás ingresos que a cualquier título reciba. La Unidad tendrá un Director de Libre Nombramiento y Remoción del Presidente de la República.



De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para expedir normas con fuerza de ley que determinen las funciones y el sistema específico de carrera para los empleados de la entidad. En el ejercicio de estas facultades, el Gobierno tendrá en cuenta las características particulares de cada uno de los subsistemas que conforman Sistema de Seguridad Social Integral y armonizará las funciones de cobro persuasivo y coactivo asignadas a las entidades administradoras de recursos parafiscales y a la UGPP, para lo cual podrá disponer la manera como se utilizarán las bases de datos e información que estén a cargo de las entidades, administradoras y entes de control y vigilancia del Sistema.

La UGPP ejercerá sus funciones de acuerdo con lo que defina la reglamentación que en el ejercicio de sus potestades constitucionales expida el Gobierno Nacional, la cual deberá tener en cuenta el objeto y funciones que correspondan a la Administradora de Régimen de Prima Media a que se refiere el artículo anterior, y a las que la Unidad Administrativa Especial le corresponda.

El ejercicio de las funciones de determinación y cobro de contribuciones de la Protección Social por parte de cada una de las entidades integrantes del sistema y de la UGPP, se tendrá en cuenta lo siguiente:

En lo previsto en este artículo, los procedimientos de liquidación oficial se ajustarán a lo establecido en el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I, IV, V y VI. Igualmente, adelantará el cobro coactivo de acuerdo con lo previsto en la Ley 1066 de 2006.

En las liquidaciones oficiales se liquidarán a título de sanción intereses de mora la misma tasa vigente para efectos tributarios.

Artículos 178 de la Ley 1607 de 2012

Competencia para la determinación y el cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social. La UGPP será la entidad competente para adelantar las acciones de determinación y cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, respecto de los omisos e inexactos, sin que se requieran actuaciones persuasivas previas por parte de las administradoras.

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

Parágrafo 2°. La UGPP podrá iniciar las acciones sancionatorias y de determinación de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, con la notificación del Requerimiento de Información o del pliego de cargos, dentro de los cinco (5) años siguientes contados a partir de la fecha en que el aportante debió declarar y no declaró, declaró por valores inferiores a los legalmente establecidos o se configuró el hecho sancionable. En los casos en que se presente la declaración de



manera extemporánea o se corrija la declaración inicialmente presentada, el término de caducidad se contará desde el momento de la presentación de la declaración extemporánea o corregida.

Artículos 179 de la Ley 1607 de 2012

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

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

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

2. El aportante que corrija por inexactitud las autoliquidaciones de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, sin que medie Requerimiento de Información de la UGPP, deberá liquidar y pagar una sanción equivalente al 5% del mayor valor a pagar, que se genere entre la corrección y la declaración inicial.

Cuando la UGPP notifique el primer Requerimiento de Información, la sanción aumentará al 20%.

Cuando la UGPP notifique el Requerimiento para Corregir, la sanción aumentará al 35%.

Si la UGPP notifica Liquidación Oficial y determina el valor a pagar a cargo del obligado, impondrá sanción equivalente al 60% de la diferencia existente entre los aportes declarados y dejados de declarar.

3. Las personas y entidades obligadas a suministrar información a la UGPP, así como aquellas a las que esta entidad les haya solicitado informaciones y/o pruebas, que no la suministren dentro del plazo establecido para ello, se harán acreedoras a una sanción de cinco (5) UVT por cada día de retraso en la entrega de la información solicitada.

4. Las administradoras del Sistema de la Protección Social que incumplan los estándares que la UGPP establezca para el cobro de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, serán sancionadas hasta por doscientas (200) UVT.

Parágrafo. Los recursos recuperados por concepto de las sanciones de que trata el presente artículo serán girados al Tesoro Nacional.

Artículos 180 de la Ley 1607 de 2012 (Modificado por el artículo 50 de Ley 1739 de 2014)

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 del mes siguiente 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.

Contra la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción procederá el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de la Liquidación Oficial o la Resolución Sanción. La resolución que lo decida se proferirá dentro de los seis (6) meses siguientes a la interposición del recurso.

Artículo 50 de la Ley 1739 de 2014

Modifíquese el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012, el cual quedará así:

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

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

PARÁGRAFO. Las sanciones por omisión e inexactitud previstas en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 no serán aplicables a los aportantes que declaren o corrijan sus autoliquidaciones con anterioridad a la notificación del requerimiento de información que realice la UGPP”.

Handwritten signature and initials in black ink, located at the bottom left of the page. The signature appears to be 'G' followed by a stylized name, and the initials are 'JW'.

B. NORMA RELATIVA A LOS PAGOS NO CONSTITUTIVOS DE SALARIO A LOS CUALES SE LES APLICA EL LIMITE DEL 40% PARA EFECTOS DE INTEGRAR LA BASE DE COTIZACION

Artículo 30 de la Ley 1393 de 2010

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.

C. NORMA RELATIVA A LA BASE DE COTIZACIÓN DE APORTES AL SUBSIDIO FAMILIAR, SENA E ICBF

Artículo 17 de la Ley 21 de 1982

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

Los pagos hechos en moneda extranjera; deberán incluirse en la respectiva nómina, liquidados al tipo de cambio oficial y vigente el último día del mes al cual corresponde el pago.

D. NORMAS RELATIVAS A LA BASE DE COTIZACIÓN DE APORTES A SALUD Y PENSION

Artículo 18 de la Ley 100 de 1993

La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

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

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

El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado. Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será



reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

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

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

En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

Artículo 204 de la Ley 100 de 1993

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

Inciso adicionado por el artículo 1 de la Ley 1250 de 2008. El nuevo texto es el siguiente:> La cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados será del 12% del ingreso de la respectiva mesada pensional.

PARÁGRAFO 1o. La base de cotización de las personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, afiliados obligatorios al Sistema General de Seguridad Social en Salud, será la misma contemplada en el sistema general de pensiones de esta Ley.

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



PARÁGRAFO 3o. Cuando se devenguen mensualmente más de 20 salarios mínimos legales vigentes, la base de cotización podrá ser limitada a dicho monto por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

PARÁGRAFO 4o. <Parágrafo adicionado por el artículo 31 de la Ley 1607 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> A partir del 1o de enero de 2014, estarán exoneradas de la cotización al Régimen Contributivo de Salud del que trata este artículo, las sociedades y personas jurídicas y asimiladas contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta y complementarios, por sus trabajadores que devenguen hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

E. NORMA RELATIVA A LA BASE DE COTIZACIÓN DE APORTES AL SISTEMA DE RIESGOS LABORALES

Artículo 17 del Decreto Ley 1295 de 1994

Base de Cotización. La base para calcular las cotizaciones del Sistema General de Riesgos Profesionales, es la misma determinada para el Sistema General de Pensiones, establecida en los artículos 18 y 19 de la ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

F. NORMA SOBRE PACTOS DE EXCLUSIÓN SALARIAL QUE NO HACEN PARTE DE LA BASE DE APORTES AL SISTEMA.

Artículo 17 de la Ley 344 de 1996

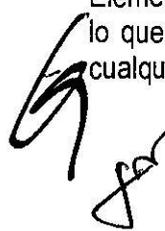
Por efecto de lo dispuesto en el artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 15 de la Ley 50 de 1990, se entiende que los acuerdos entre empleadores y trabajadores sobre los pagos que no constituyen salario y los pagos por auxilio de transporte no hacen parte de la base para liquidar los aportes con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Régimen del Subsidio Familiar y contribuciones a la seguridad social establecidas por la Ley 100 de 1993.

Las Entidades Públicas que vienen atendiendo en forma directa y por convención colectiva el pago del subsidio familiar, podrán seguirlo haciendo de esa forma, sin que sea obligatorio hacerlo a través de una Caja de Compensación Familiar. En los términos del presente artículo se entiende cumplida por las Entidades Públicas aquí mencionadas la obligación prevista en el artículo 15 de la Ley 21 de 1982.

G. NORMAS DEL CODIGO SUSTANTIVO DE TRABAJO QUE TIENEN INCIDENCIA EN LA DETERMINACIÓN DEL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN

Artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo

Elementos Integrantes. 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.

Artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo

Pagos que no constituyen salario. 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.

Artículo 130 del Código Sustantivo del Trabajo

Viáticos.

1. Los viáticos permanentes constituyen salario en aquella parte destinada a proporcionar al trabajador manutención y alojamiento; pero no en lo que sólo tenga por finalidad proporcionar los medios de transporte o los gastos de representación.
2. Siempre que se paguen debe especificarse el valor de cada uno de estos conceptos.
3. Los viáticos accidentales no constituyen salario en ningún caso. Son viáticos accidentales aquéllos que sólo se dan con motivo de un requerimiento extraordinario, no habitual o poco frecuente.

Artículo 132 del Código Sustantivo del Trabajo

Formas y libertad de estipulación. Modificado por el art. 18 de la Ley 50 de 1990, interpretado con autoridad por el Artículo 49 de la Ley 789 de 2002.

1. El empleador y el trabajador pueden convenir libremente el salario en sus diversas modalidades como por unidad de tiempo, por obra, o a destajo y por tarea, etc., pero siempre respetando el salario mínimo legal o el fijado en los pactos, convenciones colectivas y fallos arbitrales.
2. No obstante lo dispuesto en los artículos 13, 14, 16, 21 y 340 del Código Sustantivo del Trabajo y las normas concordantes con éstas, cuando el trabajador devengue un salario ordinario superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales, valdrá la estipulación escrita de un salario que además de retribuir el trabajo ordinario, compense de antemano el valor de prestaciones, recargos y



beneficios tales como el correspondiente al trabajo nocturno, extraordinario o al dominical y festivo, el de primas legales, extralegales, las cesantías y sus intereses, subsidios y suministros en especie; y, en general, las que se incluyan en dicha estipulación, excepto las vacaciones.

En ningún caso el salario integral podrá ser inferior al monto de diez (10) salarios mínimos legales mensuales, más el factor prestacional correspondiente a la empresa que no podrá ser inferior al treinta por ciento (30%) de dicha cuantía.

3. Este salario no estará exento de las cotizaciones a la seguridad social, ni de los aportes al SENA, ICBF y cajas de compensación familiar, pero en el caso de estas tres últimas entidades, los aportes se disminuirán en un treinta por ciento (30%).

4. El trabajador que desee acogerse a esta estipulación, recibirá la liquidación definitiva de su auxilio de cesantía y demás prestaciones sociales causadas hasta esa fecha, sin que por ello se entienda terminado su contrato de trabajo.

H. NORMAS DEL DECRETO 663 DE 1993 (EOSF) QUE TIENEN INCIDENCIA EN LA DETERMINACION DE LA BASE DE COTIZACION DE APORTES

Artículo 169 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero

CONSTITUCION Y REGIMEN GENERAL DEL FONDO.

1. Constitución. Los fondos de pensiones de jubilación e invalidez se constituirán, previa autorización de la Superintendencia Bancaria, por escritura pública, la cual se inscribirá en el registro mercantil del domicilio de la sociedad administradora.

La escritura de constitución deberá contener:

- a. La denominación social y el domicilio de las sociedades administradora y depositaria;
- b. La denominación del fondo de pensiones de jubilación e invalidez;
- c. El objeto del fondo;
- d. Las condiciones para sustituir las sociedades administradora o depositaria;
- e. El reglamento de funcionamiento del fondo, que contendrá, por lo menos, las siguientes especificaciones:
 - La política de inversiones de los recursos del fondo y las facultades que al respecto tendrá la sociedad administradora;
 - Los sistemas actuariales que pueden utilizarse en los planes de pensiones de jubilación e invalidez;
 - La comisión que haya de pagarse a la sociedad administradora;



- Los gastos a cargo de la sociedad administradora y de la sociedad depositaria;
- La composición, atribuciones y reglas de funcionamiento de la comisión de control del fondo;
- Las normas para modificar el reglamento del fondo, y
- Las causas de disolución y las reglas de liquidación del fondo.

2. Entidad patrocinadora, partícipes y beneficiarios. Son entidades patrocinadoras del fondo de pensiones aquellas empresas, sociedades, sindicatos, asociaciones o gremios que participan en la creación o desarrollo del plan. Son partícipes todas aquellas personas naturales en cuyo interés se crea el plan. Son beneficiarios aquellas personas naturales que tienen derecho a percibir las prestaciones establecidas en el plan.

3. Carácter no laboral de los aportes. Los aportes de las entidades patrocinadoras no constituyen salario y no se tomarán en cuenta para liquidar prestaciones sociales. Las prestaciones percibidas en virtud del plan son independientes del régimen de Seguridad Social y de cualquier otro régimen pensional. En consecuencia, salvo lo dispuesto en materia tributaria, no les serán aplicables las reglas previstas para pensiones de jubilación, vejez o invalidez.

4. Inembargabilidad de las prestaciones provenientes del fondo. Las prestaciones provenientes de fondos de pensiones de jubilación e invalidez son inembargables en una cuantía equivalente a ocho (8) salarios mínimos en el período por el cual se hace el pago de la prestación.

No obstante lo anterior, dichas prestaciones serán embargables cuando se trate de alimentos debidos por ley.

5. Sustitución de la sociedad administradora. Podrá sustituirse a la sociedad que administre un fondo de pensiones en los siguientes casos:

a. Decisión de la comisión de control del fondo de pensiones de jubilación e invalidez, la cual designará la entidad que ha de reemplazarla. Hasta tanto la comisión de control no designe la nueva sociedad administradora, la anterior continuará en el ejercicio de sus funciones;

b. Renuncia de la sociedad administradora por las causas previstas en el reglamento del fondo. Esta renuncia no producirá efectos antes de dos años contados a partir de la fecha de su comunicación. La Superintendencia Bancaria podrá exigir a la sociedad renunciante que otorgue las garantías necesarias para responder por sus obligaciones, y

c. Solicitud de la sociedad administradora previa aceptación de la comisión de control del fondo y presentación de la entidad que deba reemplazarla. En este caso, la comisión de control podrá exigir las garantías necesarias para responder por el cumplimiento de las obligaciones de la sociedad administradora.



NORMAS REGULADORAS DE LOS PLANES DE PENSIONES.

1. Definición de Plan de pensiones. Es un acuerdo por el cual se establece la obligación de contribuir a un fondo de pensiones de jubilación e invalidez y el derecho de las personas, a cuyo favor se celebra, de percibir una prestación en la forma prevista por este estatuto.

Las prestaciones establecidas en un plan de pensiones de jubilación e invalidez podrán consistir en el pago de un capital o de una renta temporal o vitalicia por causa de vejez, invalidez, viudez u orfandad.

2. Clases de planes. Los planes de pensiones de jubilación e invalidez pueden ser:

a. De prestación definida: Aquellos en los cuales se define como objeto la cuantía de las prestaciones a percibir por los beneficiarios;

b. De contribución definida: Aquellos en los cuales se define como objeto la cuantía de los aportes de las patrocinadoras y, en su caso, de los partícipes en el plan, y

c. Mixtos: Aquellos cuyo objeto es simultáneamente la cuantía de las prestaciones y de los aportes.

Los planes de pensiones de jubilación e invalidez pueden ser también:

a. Abiertos: Aquellos a los cuales puede vincularse como partícipe cualquier persona natural que manifieste su voluntad de adherir al plan, o

b. Institucionales: Aquellos de los cuales sólo pueden ser partícipes los trabajadores o los miembros de las entidades que los patrocinen.

3. Determinación de los planes de pensiones. Los planes de pensiones de jubilación e invalidez se establecerán mediante sistemas actuariales de capitalización que permitan establecer una equivalencia entre los aportes y las prestaciones futuras a que tienen derecho los beneficiarios.

4. Contenido del plan. En todo plan de pensiones de jubilación e invalidez deberá estipularse:

a. Las condiciones de admisión de los partícipes;

b. El monto del aporte de la patrocinadora y, si es del caso de los partícipes;

c. Las reglas para el cálculo de las prestaciones y, si éstas son reajustables, los mecanismos de reajustes;

d. Las condiciones para la pérdida de la calidad de partícipe;

e. Los derechos del partícipe en caso de retiro del plan antes del cumplimiento de las condiciones previstas para tener derecho a las prestaciones establecidas en el mismo;





Libertad y Orden

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

RESOLUCIÓN NÚMERO 0922 DE 2018 **06 JUL 2018**

Por la cual se fija el contenido y características técnicas que debe cumplir la información solicitada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, conforme con lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

La Directora General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, en ejercicio de sus facultades legales y en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 9º del Decreto 575 de 2013 y

CONSIDERANDO

Que el numeral 5º del literal B del artículo 1º del Decreto Ley 169 de 2008 facultó a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, para solicitar a los aportantes, afiliados o beneficiarios del Sistema de la Protección Social la presentación de los documentos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones en materia de contribuciones parafiscales que la Unidad considere necesarios, cuando estén obligados a conservarlos.

Que el parágrafo 2º del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012 señala que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, podrá iniciar acciones de determinación de las Contribuciones Parafiscales con la notificación del Requerimiento de Información.

Que el Acuerdo 1035 del 29 Octubre de 2015 definió, formuló y adoptó para la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, la política de mejoramiento continuo en el proceso de determinación, liquidación y pago de los aportes al Sistema de la Protección Social, el cual fijó el procedimiento para el suministro de información por quienes están obligados a aportar al Sistema de la Protección Social, señalando el plazo para su entrega y demás obligaciones determinadas por la Unidad.

Que en cumplimiento de lo anterior, es necesario que la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, desarrolle y fije el contenido, condiciones y características técnicas que debe cumplir la información que suministren los aportantes empleadores y/o cooperativas, sean personas naturales y/o jurídicas, obligados o no a llevar contabilidad, en cumplimiento del Requerimiento de Información establecido en el artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

Que el no suministro de la información dentro del plazo establecido, en forma incompleta o inexacta dará lugar a la imposición de la sanción contemplada en el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, modificado por el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016.

Que se cumplió con la formalidad prevista en el Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 270 de 2017. numerales 9 y 8 de los artículos 3 y 8 respectivamente del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y con la Resolución Interna 609 de 2017. en relación con la publicación del texto de la presente Resolución.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1º: Sujetos. Los empleadores y/o cooperativas, sean personas naturales y/o jurídicas, obligados o no a llevar contabilidad están obligados a suministrar la información que requiera la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, con el contenido y características establecidas en la presente resolución.

Por la cual se fija el contenido, las condiciones y características técnicas que debe cumplir la información entregada a la UGPP por los aportantes empleadores en cumplimiento al Requerimiento de Información establecido en el parágrafo 2 del artículo 178 de la ley 1607 de 2012.

Artículo 2º: Información a reportar. Los sujetos requeridos por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP, deben reportar la información solicitada con el contenido, condiciones y características técnicas que a continuación se describen:

2.1. Reporte de Nómina Detallada por trabajador activo o retirado y sus correspondientes novedades: Esta información debe ser remitida con el cumplimiento de las siguientes características:

- i) En medio magnético, bajo formato Excel, dispuesto en la página web: www.ugpp.gov.co (pestaña Parafiscales, opción Requerimiento de Información, Formatos de requerimiento de información, Formato nómina de salarios y/o compensaciones) y ser diligenciado conforme con el instructivo que hace parte integral de la presente resolución.
- ii) Cuando la periodicidad del pago de la nómina sea diferente a mensual (ejemplo: semanal, quincenal), debe estar consolidada por mes en el respectivo formato de nómina, para lo cual debe adjuntar archivo adicional correspondiente al calendario de pagos.
- iii) La información mensual reportada de cada trabajador y/o asociado, debe ser registrada en una única fila, independientemente que el aportante tenga estructurada su nómina por centros de costos y/o similares.
- iv) Incluir a cada uno de los trabajadores y/o asociados, independientemente del tiempo laborado en cada uno de los periodos requeridos.
- v) Relacionar sin excepción, todos los pagos efectuados al trabajador y/o asociado, salariales y no salariales. Cuando se trate de cooperativas y precooperativas de trabajo asociado se relacionarán las compensaciones ordinarias y extraordinarias.
- vi) La información de los pagos salariales y no salariales corresponderá a todos aquellos que reciba el trabajador, establecidos en el contrato de trabajo, o pactados como no salariales tales como: planes de medicina prepagada, complementarios de salud, seguro médico, planes de telefonía móvil, pagos a establecimientos educativos por concepto de matrículas y/o pensiones, auxilios de alimentación, canasta, gasolina, vestuario, vivienda, bonos de regalo y/o pagos por mera liberalidad.

2.2. Balances de Prueba

- i) El archivo debe ser enviado en formato Excel cumpliendo con las siguientes especificaciones y estructura:

BALANCE DE PRUEBA
Nombre del Aportante XXXXXXXXXXXXXXXX
NIT XXX.XXX.XXX
DEL _____ AL _____

CUENTA Y SUBCUENTA CONTABLE	NOMBRE DE CUENTA Y SUBCUENTA CONTABLE	NOMBRE Y/O RAZON SOCIAL	NUMERO DE DOCUMENTO DE IDENTIFICACION	SALDO INICIAL	DEBITO	CREDITO	SALDO FINAL
Dato numérico: Registre el número de la cuenta y subcuenta Contable	Dato Alfabético: Registre el nombre de la cuenta y subcuenta Contable	Dato Alfabético: Registre el nombre del tercero, empresa y/o beneficiario final del pago	Dato Numérico: registre el número de documento de identificación del tercero y/o beneficiario final del pago	Dato Numérico: Registre el valor de saldo inicial de Enero	Dato Numérico: Registre el movimiento débito.	Dato Numérico: Registre el movimiento Crédito	Dato Numérico: Registre el saldo final del mes de Diciembre antes de cierre

- ii) La información a la que se refiere el presente numeral debe estar detallada por tercero y contener los saldos de todas las cuentas y subcuentas de balance antes de cierre contable, en idioma español, al máximo nivel auxiliar, con corte anual (enero a diciembre) y utilizando una hoja de Excel por cada periodo fiscalizado.

Por la cual se fija el contenido, las condiciones y características técnicas que debe cumplir la información entregada a la UGPP por los aportantes empleadores en cumplimiento al Requerimiento de Información establecido en el parágrafo 2 del artículo 178 de la ley 1607 de 2012.

2.3. Auxiliares Contables

- i) Los archivos de los auxiliares contables del activo, pasivo, costos y gastos deben ser enviados en formato Excel, en una sola hoja con las siguientes especificaciones y estructura:

AUXILIARES CONTABLES
Nombre del Aportante XXXXXXXXXXXXX
NIT XXX.XXX.XXX

FECHA	CUENTA Y SUBCUENTA CONTABLE	NOMBRE CUENTA Y SUBCUENTA CONTABLE	TIPO DE COMPROBANTE	NUMERO DE COMPROBANTE	DESCRIPCION	NUMERO DOCUMENTO DE IDENTIFICACION	NOMBRE Y/O RAZON SOCIAL	SALDO INICIAL	MOVIMIENTO DEBITO	MOVIMIENTO CREDITO	SALDO FINAL
Dato numérico: Registre día-mes-año de la causación y/o pagos del costo y/o gastos del movimiento.	Dato numérico: Registre el número de la cuenta y subcuenta contable.	Dato alfabético: Registre el nombre de la cuenta y subcuenta contable.	Dato alfabético: Registre el tipo de comprobante contable de la operación.	Dato alfanumérico: Registre el número del comprobante contable de la operación.	Dato Alfabético: Registre el detalle de la operación contable.	Dato Numérico: registre el número de documento de identificación del tercero y/o beneficiario final del pago.	Dato Alfabético: Registre el nombre del tercero, empresa y/o beneficiario final del pago.	Dato Numérico: Registre el valor del saldo inicial.	Dato Numérico: Registre el movimiento débito.	Dato Numérico: Registre el movimiento Crédito.	Dato Numérico: Registre el saldo final de mes reportado.

- ii) Los auxiliares deben estar detallados por mes, contener todas las cuentas y subcuentas contables relacionadas con pagos a trabajadores y/o asociados y al máximo nivel de cuenta del tercero beneficiario.

2.3.1 Auxiliares Cuentas Contables Grupo Activo relacionados con pagos a trabajadores y/o Asociados

- i) Si los registros contables de causación y pago de nómina y/o compensaciones son registrados en cuentas y/o rubros diferentes a las de costos y gastos (activo) remitir los auxiliares en el mismo formato y especificaciones definidas para los auxiliares.

2.3.2 Auxiliares Cuentas Contables Grupo Pasivo relacionados con pagos a trabajadores y/o Asociados

- i) Si los registros contables de causación y pago de nómina y/o compensaciones son registrados en cuentas y/o rubros diferentes a las de costos y gastos (pasivo) remitir los auxiliares en el mismo formato y especificaciones definidas para los auxiliares.

2.3.3 Auxiliares Cuentas Contables Costos y Gastos al máximo nivel de beneficiario de los respectivos recursos

- i) La información de los auxiliares a la que se refiere el presente numeral debe ser presentada en el formato indicado en el numeral 2.3 y contener los saldos de todas las cuentas y subcuentas antes de cierre contable, en idioma español, a máximo nivel de cuenta del tercero beneficiario.
- ii) Los empleadores y/o cooperativas que no llevan en la contabilidad el detalle de los pagos a los trabajadores y/o asociados deben remitir la información del módulo de nómina, el cual debe contener la siguiente estructura:

INFORMACIÓN MODULO DE NÓMINA
Nombre del Aportante XXXXXXXXXXXXXXXX
NIT XXX.XXX.XXX

CUENTA CONTABLE ASOCIADA	NOMBRE DE CUENTA CONTABLE ASOCIADA	CODIGO DEL CONCEPTO DE PAGO	NOMBRE CONCEPTO DE PAGO	NUMERO DE DOCUMENTO DE IDENTIFICACION DEL TRABAJADOR O ASOCIADO	NOMBRE DEL TRABAJADOR O ASOCIADO	AÑO	MES	VALOR
Dato numérico: Registre el número de la cuenta contable asociada al concepto de pago de nómina.	Dato Alfabético: Registre el nombre de la cuenta contable, asociada al concepto de pago de nómina.	Dato numérico: Registre el número del concepto de pago de nómina.	Dato Alfabético: Registre el nombre del concepto de pago de nómina.	Dato Numérico: registre el número de documento de identificación del trabajador o asociado.	Dato Alfabético: Registre el nombre del trabajador o asociado.	Dato Numérico: Registre el año de la causación y/o pagos del costo y/o gastos del movimiento.	Dato Numérico: Registre el año de la causación y/o pagos del costo y/o gastos del movimiento.	Dato Numérico: Registre el valor del pago correspondiente al concepto.

Parágrafo. Los sujetos obligados a llevar contabilidad, deberán remitir la totalidad de la información de nómina y contable certificada por el representante legal y el contador público o el revisor fiscal si está obligado a ello.



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

RESOLUCIÓN NÚMERO 209 DE 2020

12 FEB 2020

Por la cual se adopta el esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales, conforme a su actividad económica.

El Director General de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -UGPP-, en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 11 del artículo 9° del Decreto 575 de 2013 y en especial la conferida en el párrafo 1° del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 y,

CONSIDERANDO

Que el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019 por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "**Pacto por Colombia, pacto por la Equidad**", dispone que los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales con ingresos netos iguales o superiores a un (1) salario mínimo legal mensual vigente efectuarán su cotización mes vencido, sobre una base mínima de cotización del 40% del valor mensualizado de los ingresos, sin incluir el valor del Impuesto al Valor Agregado – IVA, señalando que en estos casos será procedente la imputación de costos y deducciones siempre que se cumplan los criterios determinados en el artículo 107 del Estatuto Tributario y sin exceder los valores incluidos en la declaración de renta de la respectiva vigencia.

Que el párrafo 1° de esta misma disposición, dispone que para efectos de la determinación del ingreso base de cotización de los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes al de prestación de servicios personales, que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP deberá determinar un esquema de presunción de costos atendiendo a los datos estadísticos producidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el Banco de la República, por la Superintendencia de Sociedades u otras entidades cuyas estadísticas fueren aplicables.

Que en ejercicio de las facultades otorgadas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP, a fin de determinar el esquema de presunción, desarrolló una propuesta de presunción de coeficientes de costos por "**actividades económicas**", construida a partir del análisis de la

Por la cual se adopta el esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales, conforme a su actividad económica.

información tributaria de los trabajadores independientes con **ingresos no laborales**, así como independientes con **rentas de capital**.

Que, con base en lo anterior, se determina el esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia y con contrato diferente al de prestación de servicios personales, que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, en el que se definen unos porcentajes de costos a reconocer de acuerdo con el ejercicio eficiente de cada actividad económica.

Que, sin perjuicio del esquema de presunción de costos determinado por la UGPP, los obligados podrán establecer costos diferentes a los allí establecidos, siempre y cuando dispongan de los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos.

Que se cumplió con la formalidad prevista en el Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 270 de 2017 y numerales 9 y 8 de los artículos 3 y 8, respectivamente, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y la Resolución 609 de abril 12 de 2017 en relación con la publicación del texto de la presente Resolución,

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

Artículo 1º. Ámbito de Aplicación. La presente Resolución aplica a los trabajadores independientes por cuenta propia y para quienes celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compra de insumos o expensas, respecto a las actividades económicas contempladas en el artículo 3º de la presente Resolución, distintas a la actividad económica relacionada con el transporte público automotor de carga por carretera que se encuentra regulado en la Resolución 1400 de agosto 26 de 2019.

Parágrafo. De conformidad con el Artículo 139º de la Ley 2010 de 2019, los esquemas de presunción de costos que adopte la UGPP aplicarán a los procesos de fiscalización en curso y a los que se inicien respecto de cualquier vigencia fiscal y a los que, siendo procedente y sin requerir el consentimiento previo, estén o llegaren a estar en trámite de resolver a través de revocación directa y no dispongan de una situación jurídica consolidada por pago. En estos procesos se atenderán las disposiciones vigentes para los periodos gravables fiscalizados.

Artículo 2º. Adopción del Esquema de Presunción de Costos: Adoptar el esquema de presunción de costos para establecer el ingreso neto sobre el cual se aplicará una base mínima de cotización del 40%, con el fin de determinar el ingreso base de cotización para

Por la cual se adopta el esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales, conforme a su actividad económica.

el pago de aportes al sistema de seguridad social integral de los independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes que celebren contratos diferentes de prestación de servicios personales que impliquen subcontratación y/o compras de insumos o expensas, considerando para tal efecto los ingresos generados en el desarrollo de cada una de las actividades económicas.

Artículo 3º. Esquema de Presunción de Costos. El esquema de presunción de costos está contenido en la siguiente tabla:

Sección CIIU Rev 4 A.C.	Actividad	Porcentaje de costos respecto de los ingresos (sin incluir IVA)
A	Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	73,9%
B	Explotación de minas y canteras	74,0%
C	Industrias manufactureras	70,0%
F	Construcción	67,9%
G	Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	75,9%
H	Transporte y almacenamiento (Sin transporte de carga por carretera)	66,5%
I	Alojamiento y servicios de comida	71,0%
J	Información y comunicaciones	63,2%
K	Actividades financieras y de seguros	57,2%
L	Actividades inmobiliarias	65,7%
M	Actividades profesionales, científicas y técnicas	61,9%
N	Actividades de servicios administrativos y de apoyo	64,2%
P	Educación	68,3%
Q	Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	59,7%
R	Actividades artísticas, de entretenimiento y recreación	65,5%
S	Otras actividades de servicios	63,8%
	Demás Actividades Económicas	64,7%
	Rentistas de Capital (No incluye ingresos por dividendos y participaciones)	27,5%

En la tabla se registran los “coeficientes de costos”, que son los porcentajes que los costos representan frente a los ingresos brutos, en relación con los grupos de Actividad Económica.

Para hacer uso de los coeficientes de costos presuntos, el independiente se ubicará en la sección de actividades económicas en cuyo desarrollo se originaron sus ingresos como independiente y adoptará el coeficiente de costos correspondiente. Si la actividad económica no está listada en ninguna de las secciones A - S de la tabla supra, adoptará el coeficiente correspondiente a la Actividad “**Demás Actividades Económicas**”.

En el evento en que los ingresos del obligado provengan del desarrollo de varias actividades económicas, para efectos del cálculo del ingreso base de cotización se deberá adoptar el porcentaje de coeficiente de costos correspondiente a cada una de ellas, sin que el ingreso base de cotización total supere el tope máximo de veinticinco (25) smlmv

Cuando los ingresos del obligado provengan de rentas de capital, adoptará el coeficiente registrado para “Rentistas de Capital”, en el último renglón de la tabla, dicho porcentaje no aplica a los ingresos provenientes de dividendos y participaciones, caso en el cual podrán demostrar costos si los hubiere en los términos del artículo 107 del estatuto Tributario.

Por la cual se adopta el esquema de presunción de costos para los trabajadores independientes por cuenta propia y los trabajadores independientes con contratos diferentes a prestación de servicios personales, conforme a su actividad económica.

Artículo 4º. Excepción a la aplicación del esquema de presunción de costos. El trabajador independiente por los ingresos generados de su actividad económica, podrá establecer costos diferentes a los aquí establecidos, siempre y cuando cuente con los documentos que soporten los costos y deducciones, los cuales deben cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 107 del Estatuto Tributario y demás normas que regulen las exigencias para la validez de dichos documentos, sin exceder los valores incluidos en la declaración del Impuesto de Renta, en los términos señalados en el inciso segundo del artículo 244 de la Ley 1955 de 2019.

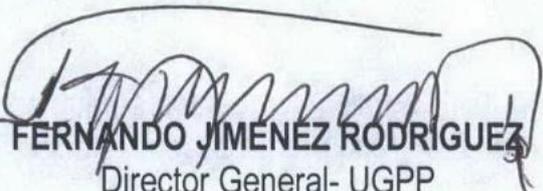
Artículo 5º Aplicación del esquema de presunción de costos en los procesos de fiscalización. Para el caso de los procesos de fiscalización de que trata el parágrafo del artículo 1º de la presente resolución, en los que el aportante no hubiere soportado los ingresos provenientes de cada actividad económica, la Unidad tomará el coeficiente de costos de la actividad principal reportada en la declaración de renta del periodo fiscalizado.

Artículo 6º Vigencia. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación

Dada en Bogotá D.C, a los ____ días del mes de _____ 2020

12 FEB 2020

Publíquese y cúmplase


FERNANDO JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
Director General- UGPP

Proyecto: MGB
Revisó: CACB
Aprobó: LMG