



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-37-000-2018-00531-01 [26364]
Demandante: JOSÉ OTONIEL CORREA FRANCO
Demandado: UAE DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES
PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – UGPP

Temas: Contribuciones a salud y pensión año 2014. Alcance del recurso de
apelación. Rentista de capital. Debido proceso. Sanción por
omisión

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante¹ contra la sentencia del 29 de octubre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda, sin imponer condena en costas².

ANTECEDENTES

El 16 de noviembre de 2016, la Subdirección de Determinación de Obligaciones de la UAE de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante, UGPP) expidió el Requerimiento para Declarar y/o Corregir nro. RCD-2016-01421, en contra de José Otoniel Correa Franco, por omisión en la afiliación y/o vinculación al sistema de seguridad social integral por los períodos de enero a diciembre de 2014, e impuso sanción por omisión³.

El 28 de abril de 2017, la citada subdirección profirió la Liquidación Oficial nro. RDO-2017-00532, por la conducta, períodos y sistemas objeto del requerimiento para declarar y/o corregir, incluida la sanción por omisión⁴.

El 27 de junio de 2017, el demandante interpuso recurso de reconsideración contra la liquidación oficial⁵, el cual fue decidido por la Dirección de Parafiscales de la UGPP

¹ Fls. 130 a 137 c.p. 1.

² Fls. 111 a 123 c.p. 1.

³ Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED_CDFOLIO7_REQUERIMIENTOPARAD (.PDF) NroActua 2».

⁴ Índice 2 *ibidem*. Archivo: «ED_CDFOLIO7_LIQUIDACIONOFICIAL (.PDF) NroActua 2».

⁵ Índice 2 *ibidem*. Archivo: «ED_CDFOLIO7_RECURSODERECONSIDERE (.PDF) NroActua 2».

mediante la Resolución nro. RDC-2018-00313 del 25 de abril de 2018, en el sentido de modificar los ajustes y la sanción por no declarar⁶.

DEMANDA

La parte demandante, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (en adelante, CPACA), formuló las siguientes pretensiones⁷:

«**PRIMERA: QUE SE DECLARE** la Nulidad del acto administrativo, contenido en la Liquidación oficial No. RDO-2017-00532 del 28/04/2017, expedida por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL (UGPP), mediante el cual se imponen los siguientes cobros y sanciones pecuniarias a JOSÉ OTONIEL CORREA FRANCO:

a) Parte resolutive, artículo primero: Por omisión en afiliación y/o vinculación y pago de los aportes al sistema de seguridad social integral en los subsistemas de salud y pensión, por los periodos de enero a diciembre de 2014, por la suma de **CINCUENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS SESENTA Y CUATRO MIL PESOS** (\$56.364.000); y con ello la nulidad de todos los actos expedidos por la administración previos, de trámite y/o preparatorios, así como los posteriores derivados de éste, restableciendo el derecho que le asiste a mi poderdante, es decir el no pago de los valores impuestos mediante liquidación y sanción.

b) Parte resolutive, artículo segundo: Imponer sanción por omisión a JOSÉ OTONIEL CORREA FRANCO, por la suma de **CIENTO DOCE MILLONES SETECIENTOS VEINTIOCHO MIL PESOS** (\$112.728.000); y con ello la nulidad de todos los actos expedidos por la administración previos, de trámite y/o preparatorios, así como los posteriores derivados de éste, restableciendo el derecho que le asiste a mi poderdante, es decir el no pago de los valores impuestos mediante liquidación y sanción.

SEGUNDO: En consecuencia de las anteriores declaraciones se archive el expediente del procedimiento de fiscalización adelantado por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN PENSIONAL Y PARAFISCALES (UGPP), en contra del demandante, el señor JOSÉ OTONIEL CORREA FRANCO.

TERCERO: Conforme a lo previsto en el artículo 188 del C.P.A.C.A., que se condene a la demandada, a pagar las costas a favor del demandante».

Invocó como disposiciones violadas las siguientes⁸:

- Artículos 1613 y 1614 del Código Civil
- Artículos 138, 152, 156, 157, 159, 161, 162, 164, 166, 187, 192, 195 y 199 del CPACA
- Artículos 67 y 69 de la Ley 270 de 1996
- Artículo 16 de la Ley 446 de 1998
- Ley 1607 de 2012
- Decretos 3033 de 2013 y 2353 de 2015

Como concepto de la violación expuso⁹:

⁶ Índice 2 *ibidem*. Archivo: «ED_CDFOLIO7_RESUELVERECURSODE(.pdf) NroActua 2».

⁷ Fl. 4 c.p. 1.

⁸ Fl. 10 c.p. 1.

⁹ Fls. 2 a 7 c.p. 1.

El actor está afiliado a salud desde el 8 de noviembre de 2002, y a pensiones desde el 3 de septiembre de 2004; sin embargo, la entidad desconoció las pruebas allegadas y determinó la conducta de omisión en la afiliación y pago de aportes.

La UGPP no se pronunció sobre las inconformidades propuestas en el recurso de reconsideración, en el sentido de que la ley exige la afiliación al sistema de seguridad social integral por una sola vez, que en el caso concreto se cumplió y fue anterior a los períodos fiscalizados.

Si bien el Decreto 3033 de 2013 define la omisión en la vinculación, esta solamente se predica en los casos en los que surja la obligación de reportar la novedad de ingreso, y en los actos demandados no se indica cuándo se debe cumplir con dicho deber ni tampoco si el demandante se encuentra en esos supuestos.

Las sumas determinadas en la liquidación oficial no pueden ser cobradas por la UGPP, en la medida en que el demandante no incumplió las obligaciones para con el sistema y, en consecuencia, tampoco procede la sanción por omisión.

OPOSICIÓN

La UGPP se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente¹⁰:

La entidad no desconoció la afiliación del demandante al sistema, que es por una sola vez; la discusión subyace respecto de la omisión en la vinculación, que corresponde al deber de reportar las novedades de ingreso, retiro, suspensión y la calidad del cotizante, según el caso.

En el presente asunto, si bien existió la afiliación con anterioridad al año fiscalizado, para el periodo 2014 el actor ostentaba la calidad de rentista de capital, obligándose a reportar la novedad a sus administradoras para que, según sus ingresos, pagara las cotizaciones al sistema.

El procedimiento administrativo se adelantó según las leyes aplicables, y los actos proferidos se fundamentaron en las pruebas recaudadas que dieron cuenta de la conducta de omisión en la que incurrió el señor José Otoniel Correa Franco.

AUDIENCIA INICIAL

El 19 de noviembre de 2019 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011¹¹. En dicha diligencia no se advirtieron irregularidades procesales, nulidades, excepciones o medidas cautelares que debieran ser resueltas. El litigio se concretó en determinar la legalidad de los actos administrativos demandados, se tuvieron como pruebas las aportadas al expediente y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto.

¹⁰ Fls. 42 a 57 c.p. 1.

¹¹ Índice 2 de SAMAI. Archivo: «ED_CDFOLIO9_CP_1119094639872(. WMV) NroActua 2».

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, en la sentencia apelada negó las pretensiones y se abstuvo de condenar en costas, con fundamento en lo siguiente¹²:

Una de las características del subsistema de pensiones es la obligatoriedad en la afiliación que comprende, entre otros, a los trabajadores independientes. Igual situación se predica con el subsistema de salud, pues de contar con capacidad de pago deberán incorporarse mediante el régimen contributivo.

Los rentistas de capital están incluidos dentro de la categoría de trabajadores independientes prevista en la Ley 100 de 1993, y de conformidad con la interpretación de la Corte Constitucional en la sentencia C-578 de 2009. Por lo tanto, les asiste la obligación de afiliarse y contribuir al sistema, dada su condición de personas económicamente activas, y en virtud de los principios de universalidad y solidaridad de la seguridad social.

El cumplimiento de los deberes con el sistema no solo comprende el acto de afiliación, sino que se requiere el pago oportuno de las contribuciones. El demandante tiene afiliación activa al subsistema de salud desde el 31 de enero de 2017, y si bien en pensiones consta una afiliación desde el 4 de septiembre de 2004, para el periodo fiscalizado estaba inactiva.

Así, en el caso concreto el actor incurrió en omisión en la afiliación para salud y en la vinculación respecto de pensiones, comoquiera que no allegó elementos probatorios que acreditaran los pagos de las cotizaciones.

La Administración tomó la información reportada en la declaración del impuesto sobre la renta del periodo fiscalizado para determinar el IBC y, como el aportante no desvirtuó la base fijada por la entidad ni probó las expensas deducibles de su actividad económica, los actos demandados gozan de legalidad.

La sanción por omisión es procedente toda vez que el actor incurrió en la conducta infractora.

RECURSO DE APELACIÓN

La **parte demandante**¹³ apeló la sentencia de primera instancia según los siguientes argumentos:

Declaración de renta como medio para establecer el IBC

El pago de las cotizaciones es mensual, según los ingresos percibidos en cada uno de esos períodos. El rentista no devenga lo mismo durante cada mensualidad, incluso,

¹² Fls. 111 a 123 c.p. 1.

¹³ Fls. 130 a 137 c.p. 1.

puede que tampoco reciba suma alguna. De manera que, no es válido que la Administración liquida los aportes dividiendo en doce (12) meses los valores declarados en renta de un año.

El denuncia privado no tiene validez para probar el IBC porque los aportes no hacen parte de la base para la retención en la fuente por rentas de trabajo y son considerados como ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional, lo que significa que una modificación en las contribuciones pagadas variaría el impuesto sobre la renta a cargo; ello implica que, de asumir el valor liquidado por la UGPP, el aportante tiene derecho a «pedir una reliquidación del impuesto de renta»¹⁴.

Inaplicabilidad del cobro por omisión en la vinculación

Se aportaron las pruebas en las que consta que el demandante está afiliado a salud desde el 8 de noviembre de 2002, y a pensiones desde el 3 de septiembre de 2004 y, por lo tanto, no se configuró la omisión en la vinculación.

En las consideraciones del Decreto 3033 de 2013 se manifiesta la necesidad de reglamentar aspectos relacionados con la imposición de la sanción por omisión, estableciendo normas que son dirigidas exclusivamente a relaciones laborales; es decir, como la sanción se determina dependiendo del número de empleados, no es aplicable al caso del rentista de capital, porque no es empleador ni trabajador dependiente.

En ese sentido, la UGPP no puede pedirle al actor que reporte la novedad de ingreso, porque el rentista no suscribe contratos laborales que originen dicha obligación.

Aplicación de normas por parte de la UGPP

La entidad pretende el cobro de contribuciones a pensiones, pero le priva al aportante de garantías y derechos, habida cuenta de que el reconocimiento de la pensión de invalidez o la indemnización por incapacidad permanente exigen la pérdida de capacidad laboral, pero el actor no es empleado y no recibe salario ni honorarios; entonces, pese a que paga aportes, si sufre un accidente que le impida desarrollar sus labores y deja de percibir ingresos, no podría acceder a esas prestaciones.

En el subsistema de salud el cobro de aportes está limitado a dos (2) meses porque después de ese periodo se suspende la afiliación, la prestación de servicios en salud y el reconocimiento de incapacidades, de ahí que no puede haber contraprestación por parte del afiliado y, en consecuencia, no resulta lógico que la UGPP liquide las contribuciones por todo el año.

Vulneración al debido proceso

El procedimiento dispuesto para el cobro de aportes no está contenido en los actos enjuiciados, lo cual vulnera el debido proceso, según el artículo 2 del Decreto 3033 de 2013.

¹⁴ Fl. 134 c.p. 1.



TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

El recurso de apelación de la parte demandante se admitió mediante auto del 28 de febrero de 2022¹⁵ y no hubo pronunciamiento sobre el particular.

Con proveído del 24 de marzo de 2022¹⁶, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión y concepto, respectivamente.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

La **parte demandada** reiteró lo manifestado en la contestación de la demanda¹⁷.

La **parte demandante** insistió en los argumentos del recurso de apelación. Se refirió que en la liquidación debió aplicarse el porcentaje de costos presuntos fijado mediante la Resolución 209 del 12 de febrero de 2020, y como ello no se demostró, los actos demandados adolecen de nulidad¹⁸.

El **Ministerio Público** emitió concepto en los siguientes términos¹⁹:

Desde la expedición de la Ley 100 de 1993 resulta obligatoria la afiliación y pago de aportes al sistema por parte de los trabajadores independientes y rentistas de capital. En cuanto al subsistema de salud, la conducta endilgada es la omisión en la afiliación mientras que, en pensiones, corresponde a la omisión en la vinculación.

La UGPP tomó los valores declarados por el aportante para determinar las obligaciones a su cargo, circunstancia que no fue desvirtuada por el demandante, quien tampoco aportó información sobre costos y gastos procedentes para determinar la base de cotización, correspondiéndole la carga de la prueba.

La sanción por omisión es procedente, toda vez que el actor no pagó los aportes al sistema y en los actos enjuiciados la entidad aplicó el principio de favorabilidad en materia sancionatoria.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Se decide sobre la legalidad de la liquidación oficial proferida por la UGPP contra el demandante, por omisión en la afiliación y/o vinculación al sistema de seguridad social integral por los períodos de enero a diciembre de 2014, e impuso sanción por no declarar, y de la resolución que decidió el recurso de reconsideración en el sentido de reducir los ajustes y la sanción.

Cuestión previa. Alcance del recurso de apelación

¹⁵ Índice 4 de SAMAI.

¹⁶ Índice 12 de SAMAI.

¹⁷ Índice 18 de SAMAI.

¹⁸ Índice 19 de SAMAI.

¹⁹ Índice 20 de SAMAI.

En el recurso de apelación, la parte demandante cuestionó que la declaración de renta no es el medio idóneo para establecer la base de cotización porque, a su juicio, sobre los aportes al sistema no se practica retención en la fuente y se trata de ingresos no constitutivos de renta ni ganancia ocasional que, de modificarse por la entidad, le otorgan el derecho al aportante de «pedir una reliquidación del impuesto de renta, reliquidación que a su vez implicaría la modificación del IBC que tomó la UGPP para cobrar aportes a seguridad social. Por lo anterior, la declaración de renta es una prueba insuficiente del ingreso base de cotización, pues para el caso particular de cobro de aportes a seguridad social carece de la certeza del valor a cobrar, no es un valor cierto, expreso, inmodificable, permanente o determinado»²⁰.

En el mismo cargo, también alegó que no es válido el procedimiento de la UGPP de dividir el ingreso anual en 12 meses para determinar el IBC.

Si bien en la sentencia apelada se estudió la facultad de la UGPP de fundamentar la base gravable según la información registrada en la declaración del impuesto sobre la renta, no se pierde de vista que los argumentos relacionados con la idoneidad probatoria de la liquidación privada y la determinación del IBC a partir del prorrateo de los ingresos anuales no fueron planteados en la demanda, lo que significa que la entidad no tuvo la oportunidad de debatirlos.

De otra parte, en los alegatos de conclusión en segunda instancia, el actor solicitó que se declare la nulidad de los actos administrativos demandados por falta de aplicación del esquema de presunción de costos de la Resolución 209 del 12 de febrero de 2020²¹, aspecto que tampoco fue planteado en la demanda y, por lo tanto, la entidad no lo controvertió y el tribunal no lo analizó.

Es así como la Sala se abstendrá de examinar tales alegaciones en tanto que, si bien el artículo 328 del CGP dispone que el juez de segunda instancia debe pronunciarse sobre los argumentos expuestos por el apelante, estos deben ser consonantes con lo planteado en la demanda, pues de lo contrario se vulneraría el derecho de defensa y contradicción de la contraparte y se desatendería el objeto del recurso de apelación, que no es otro que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión tomada por el *a quo* (art. 320 CGP)²².

En los términos del recurso de apelación de la parte demandante, la Sala deberá establecer: (i) si los rentistas de capital están obligados a afiliarse y cotizar a los subsistemas de salud y pensión, y si se configuró la conducta de omisión, (ii) si los actos demandados vulneraron el debido proceso y (iii) si procede la sanción por no declarar.

1. Rentista de capital como sujeto pasivo de las contribuciones a los subsistemas de salud y pensión

²⁰ Fl. 134 c.p. 1.

²¹ Expedida por la UGPP, «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».

²² Cfr. sentencias del 19 de mayo de 2022, exp. 24088, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, del 8 de septiembre de 2022, exp. 24680, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez, y del 8 de septiembre de 2022, exp. 25958, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Argüello.

El artículo 48 de la Constitución Política estableció la seguridad social como un «servicio público de carácter obligatorio» que se presta «bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad». Además, es un derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio nacional.

Con la Ley 100 de 1993 se creó el sistema de seguridad social integral con el objeto de «garantizar los derechos irrenunciables de la persona y la comunidad para obtener la calidad de vida acorde con la dignidad humana, mediante la protección de las contingencias que la afecten».

Los objetivos del sistema son: «1. Garantizar las prestaciones económicas y de salud a quienes tienen una relación laboral o capacidad económica suficiente para afiliarse al sistema. 2. Garantizar la prestación de los servicios sociales complementarios [...], 3. Garantizar la ampliación de cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin la capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral» (art. 6 de la Ley 100 de 1993).

Dentro de los principios con sujeción a los cuales se presta el servicio público esencial de la seguridad social, se destaca la «solidaridad» como la práctica de la mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil (art. 2 de la Ley 100 de 1993).

Como lo ha considerado la Corte Constitucional²³ «el principio de solidaridad exige al Estado y a toda la sociedad “la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”», por ende, el «Estado debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de mayor debilidad o vulnerabilidad, y exigir mayores contribuciones y esfuerzos a quienes están en mejor situación».

Cabe resaltar, que «la solidaridad no se encuentra sólo en cabeza del Estado sino que también los particulares tienen una carga al respecto. Además, según la filosofía del sistema, los aportes no tienen que verse necesariamente reflejados en las prestaciones, pues estos aportes tienen finalidades que sobrepasan el interés individual del afiliado y apuntan a la protección del sistema considerado como un conjunto dirigido a proteger a toda la población»²⁴.

Otro de los principios orientadores del sistema es la «universalidad», el cual propende por la protección para todas las personas sin discriminación alguna en todas las etapas de la vida, en virtud del cual, todos los colombianos participan en el servicio esencial de salud, algunos como afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros de forma temporal como participantes vinculados²⁵ (art. 157 de la Ley 100 de 1993).

Esta Corporación ha señalado que la anterior diferenciación «constituye una expresión del principio de solidaridad y obedece a la capacidad de pago para cubrir el monto de las cotizaciones. De esta manera, los ingresos determinan que al régimen contributivo

²³ Sentencia C-258 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-760 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

²⁵ La figura de los participantes vinculados desapareció con el artículo 32 de la Ley 1438 de 2011. Sobre el particular, ver sentencia T-611 de 2014 de la Corte Constitucional, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

pertenezcan las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, servidores públicos, pensionados y trabajadores independientes. Mientras que al régimen subsidiado se afilia la población más pobre y vulnerable del país»²⁶.

Ahora, la **obligatoriedad en la afiliación** es una de las características que rige al sistema de seguridad social, que encuentra sustento, tratándose del subsistema de **salud**, en el literal b) del artículo 156 de la Ley 100 de 1993, según el cual, *«[t]odos los habitantes en Colombia deberán estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, previo el pago de la cotización reglamentaria o a través del subsidio que se financiará con recursos fiscales, de solidaridad y los ingresos propios de los entes territoriales»*.

En lo que se refiere a los tipos de participantes, el artículo 157 *ibidem* dispone que *«todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud»*, y lo harán como afiliados al régimen contributivo o subsidiado. Para lo que interesa al presente asunto, los afiliados al régimen contributivo en salud son *«las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago [...]»* [se destaca].

En igual sentido, el artículo 26 del Decreto 806 de 1998²⁷ prevé que son afiliados al mencionado régimen, entre otros, *«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 [...]»*.

De otra parte, respecto de la obligatoriedad en la afiliación al subsistema de **pensión**, los literales a)²⁸ y d) del artículo 13 *ejusdem*²⁹, señalan como características de este, que *«la afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes»* y que *«la afiliación implica la obligación de efectuar los aportes que se establecen en esta ley»*, respectivamente.

El artículo 15 *ibidem*³⁰, establece que la afiliación será en forma obligatoria para *«[t]odas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios, o cualquier otra modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes [...]»* [se resalta].

Nótese que las disposiciones de la Ley 100 de 1993 no hacen referencia expresa a los rentistas de capital como sujetos obligados a afiliarse a salud y pensión, no obstante, como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-578 de 2009³¹ *«[...] una comprensión amplia de la expresión [se refiere a trabajadores independientes] permite incluir dentro del tal concepto el de “rentistas” tal como en su momento lo señaló el Decreto 3063 de 1989, en su artículo 15, según el cual es trabajador independiente toda “persona natural que*

²⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 18 de agosto de 2022, exp. 11001-03-25-000-2015-00232-00 (0434-2015), C.P. Rafael Francisco Suárez Vargas.

²⁷ *«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»*.

²⁸ Este literal fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-259 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁹ Modificado por el artículo 2 de la Ley 797 de 2003.

³⁰ Modificado por el artículo 3 de la Ley 797 de 2003. La expresión *«trabajadores independientes»* contenida en el numeral 1 del mencionado artículo fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-259 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

³¹ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

ejerce personal y directamente una profesión, oficio o actividad económica, con o sin trabajadores a su servicio, sin sujeción a contrato de trabajo”, con lo cual se concluye que la expresión trabajadores independientes incluye a todas las personas económicamente activas» [subraya original].

Cabe resaltar que esta Sección en sentencia del 1º de agosto de 2019³², analizó la legalidad de un aparte del artículo 2.1.4.1 (numeral 1.4) del Decreto 780 de 2016³³, en particular, el que disponía que «los rentistas, los propietarios de las empresas» debían afiliarse obligatoriamente al régimen contributivo en salud, concluyendo, en síntesis, que tal precepto no desconocía el principio de legalidad en materia tributaria y, en consecuencia no era nulo por los siguientes motivos:

«1. En relación con el artículo 2.1.4.1 numeral 1.4 del Decreto 780 de 2016, la actora sostiene que los rentistas de capital y los propietarios de empresas no están obligados por ley a cotizar en el régimen contributivo de salud.

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley 100 de 1993 “el Sistema de Seguridad Social Integral comprende las obligaciones del Estado y la sociedad, las instituciones y los recursos destinados a garantizar la cobertura de las prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios”.

Asimismo, el artículo 156 literal b) de misma ley establece que “todos los habitantes en Colombia deberán estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, previo el pago de la cotización reglamentaria o a través del subsidio que se financiará con recursos fiscales, de solidaridad y los ingresos propios de los entes territoriales”.

En similar sentido, el artículo 157 inciso primero señala que “todo colombiano participará en el servicio esencial de salud que permite el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como participantes vinculados”.

Y el artículo 157 literal a) de la Ley 100 de 1993 prevé quiénes están afiliados al Sistema de Seguridad Social, mediante los regímenes contributivo y subsidiado. El numeral 1) del literal a) dispone que están afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante el régimen contributivo, las siguientes personas:

“1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el capítulo I del título III de la presente Ley”.

*Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-578 de 2009³⁴, precisó que una interpretación amplia de la expresión “trabajador independiente” contenida en el numeral 1) del literal a) del artículo 157 de la Ley 100 de 1993 admite la inclusión de los rentistas de capital como **obligados a cotizar** o aportar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, bajo el entendido que son personas económicamente activas que ejercen una actividad económica en forma personal y directa. En lo pertinente, la Corte sostuvo lo siguiente: [...]*

De igual forma, el alcance dado por la Corte a la expresión “trabajador independiente” prevista en la Ley 100 de 1993 [art. 157] permite cobijar en la misma a los propietarios de empresas, teniendo en cuenta que se trata de personas naturales económicamente activas que desarrollan una actividad de manera personal y directa.

³² Exp. 23379, C.P. Milton Chaves García.

³³ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social».

³⁴ Sentencia de 26 de agosto de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

Por su parte, el artículo 157 literal a) numeral 2) de la Ley 100 de 1993 señala que, en general, hacen parte del régimen subsidiado “las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización”.

Así, en virtud de los principios de universalidad y solidaridad, todos los habitantes de Colombia deben estar afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante el régimen contributivo, si tienen capacidad de pago, o el régimen subsidiado, si no la tienen.

[...]

Con base en los principios de universalidad y solidaridad previstos en la Ley 100 de 1993, al reglamentar los artículos 154 y 157 de la misma ley, el artículo 26 literal d) del Decreto 806 de 1998 incluyó expresamente a los rentistas de capital y propietarios de empresas como afiliados al régimen contributivo de salud, así: [...]

Dicha norma fue reproducida en el artículo 34 del Decreto 2353 de 2015 –que derogó el Decreto 806 de 1998–, que, como se advierte, se refirió en forma expresa a los rentistas y propietarios de empresas como cotizantes del régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Conforme lo anterior, bajo los parámetros interpretativos definidos por la Corte Constitucional en sentencia C-578 de 2009, los rentistas de capital y propietarios de empresas están obligados a cotizar al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en desarrollo de los principios de solidaridad y universalidad, pues, todas las personas con capacidad económica deben contribuir con el financiamiento del sistema.

Bajo esas consideraciones, al expedir el Decreto 780 de 2016, la Nación- Ministerio de Salud y de la Protección Social no desconoció el principio de legalidad, ya que por su naturaleza compilatoria, esa norma se limitó a incorporar disposiciones que, como se expuso previamente, imponen a los rentistas de capital y a los propietarios de empresas una obligación tributaria, con base en la ley que los considera como aportantes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En consecuencia no hay lugar a anular las expresiones “los rentistas” y “los propietarios de las empresas” del artículo 2.1.4.1 numeral 1.4 del Decreto 780 de 2016, que, en los términos de la Ley 100 de 1993, regula los afiliados al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud».

En ese contexto, partiendo de la interpretación que realizó la Corte Constitucional de la expresión «trabajadores independientes» y del examen de legalidad que ejecutó esta corporación, se advierte que los rentistas de capital tienen la obligación de afiliarse al régimen contributivo en salud y al de pensión, en atención a que son personas económicamente activas, posición que materializa los principios de universalidad y solidaridad.

Aunado a lo anterior, se destaca que la Corte Constitucional en la sentencia C-663 de 1996, consideró lo siguiente³⁵:

«[N]o aparece comprometido ni resquebrajado el libre desarrollo de la personalidad de los trabajadores independientes con capacidad de pago, por el hecho de que la Ley 100 de 1993 los haya incluido dentro de una de las categorías de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, por cuanto -a diferencia de lo que piensa el demandante- la afiliación contemplada por el legislador no es un elemento exclusivamente ligado a la libre opción individual de asegurar o no los propios riesgos sino una forma razonable de vincular a quienes precisamente gozan de capacidad de pago al eficaz funcionamiento del sistema de seguridad social, merced a su contribución. Eso es lo propio del Estado Social de Derecho (artículo 1 C.P.) y lo que resulta de

³⁵ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

la función que el Constituyente ha encomendado a las autoridades de la República -entre ellas el legislador-, las cuales deben "asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares" (artículo 2 C.P.).

A juicio de la Corte, la concepción individualista, pregonada por el actor, no es la que acoge la Carta Política en materia de seguridad social, como puede verse, entre otros preceptos, en el 48 Ibídem, que consagra la eficiencia, la universalidad y la solidaridad como principios esenciales a ese servicio público de carácter obligatorio.

Repárese en que, sin introducir distinciones, es la propia Constitución, en el precepto citado, la que consagra paladinamente la proposición de la cual se queja el demandante, es decir, la de que la seguridad social se garantice "a todos los habitantes", como derecho irrenunciable».

Por lo tanto, no le asiste razón a la parte actora al fundamentar la no obligatoriedad de afiliarse y cotizar a los subsistemas de salud y pensión, en la falta de prestación de un servicio, pues según quedó expuesto, uno de los elementos determinantes es que se trate de personas económicamente activas que tengan capacidad de contribuir al financiamiento y sostenibilidad del sistema en virtud de los principios de universalidad y solidaridad, como ocurre con los rentistas de capital.

Ahora, el artículo 1 del Decreto 3033 de 2013³⁶ define las conductas de incumplimiento de los deberes para con el sistema en los siguientes términos:

- (i) La omisión en la afiliación se refiere al incumplimiento de la obligación de afiliarse a alguno de los subsistemas y, por esa razón, no haberse declarado ni pagado las cotizaciones.
- (ii) La omisión en la vinculación corresponde al evento en el que, existiendo afiliación al subsistema, el aportante no reporta la novedad de ingreso mediante la planilla PILA, teniendo la obligación y, en consecuencia, no efectúa el pago de las contribuciones.
- (iii) Se configura la mora cuando, encontrándose la afiliación y el reporte de la novedad de ingreso al sistema, no se autoliquidan y pagan los aportes en los plazos establecidos por las disposiciones legales vigentes.
- (iv) Hay lugar a la inexactitud en caso de que los valores declarados y pagados en la autoliquidación de aportes difieren de los que, conforme al ordenamiento legal, el aportante estaba obligado a asumir según la base gravable y tarifas. En esta última conducta, se entienden superadas las etapas de afiliación, vinculación y pago oportuno, quedando solo pendiente la verificación del monto.

En ese orden, puede configurarse la conducta de omisión ante dos supuestos, a saber:

- (i) el incumplimiento de afiliarse o (ii) no informar la novedad de ingreso (vinculación)³⁷, en cuyos casos, la UGPP es competente para iniciar las acciones de determinación de las contribuciones, en virtud del artículo 178 de la Ley 1607 de 2012.

³⁶ «Por el cual se reglamentan los artículos 178 y 179 de la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones».

³⁷ Según el artículo 3 del Decreto 1406 de 1999, el ingreso se cataloga como una novedad permanente, definida como «las que afectan la cotización base a cargo del aportante en relación con una determinada entidad administradora, **tales como ingresos al sistema**, cambios de empleador o retiro, traslado de entidad administradora y cambios permanentes en el Ingreso Base de Cotización, trabajadores dependientes al servicio de más de un patrono, cambio de condición de independiente a dependiente, o viceversa». [Se resalta].

Sobre la diferencia entre la afiliación y la vinculación al sistema, es necesario puntualizar que, según la Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral, «[m]ientras la afiliación (CSL SL6035-2015), es la puerta de acceso al sistema de seguridad social y constituye la fuente de los derechos y obligaciones que ofrece o impone aquél, la vinculación es la relación existente entre el afiliado y la administradora del régimen de pensiones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 692 de 1994 se materializa «mediante el diligenciamiento de un formulario previsto para el efecto»»³⁸.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional consideró que «[e]s a través de la afiliación que se configura la relación pensional en su plenitud, toda vez que, por una parte, permite vincular y trasladar los riesgos a las entidades administradoras, y por la otra, que éstas puedan ejercer sus facultades de control y de exigibilidad del pago de los aportes (cotizaciones). En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, aun cuando **la afiliación tiene un carácter permanente, dado que se da por una única vez y no se extingue con el paso del tiempo**, aquella también incorpora la obligación de reportar novedades o cambios de vinculación, por ejemplo, cuando el empleador recibe a un nuevo trabajador, o cuando el mismo afiliado pasa de ser trabajador dependiente a independiente»³⁹ [se destaca].

Por consiguiente, la cotización es un deber que surge como consecuencia de la afiliación, en tanto una persona puede ingresar al sistema de seguridad social y no efectuar las contribuciones, pero ello no implica la pérdida de su calidad de afiliado, comoquiera que la inscripción se da por una sola vez y no se extingue por el paso del tiempo.

En el expediente obra el certificado del Registro Único de Afiliados a la Protección Social – RUAF⁴⁰, en el que se constata que el demandante tiene afiliación «activa» al régimen contributivo en salud (Cruz Blanca E.P.S.), a partir del 31 de enero de 2017, pero también un documento⁴¹ de la misma entidad prestadora de salud que da cuenta de que la afiliación es del 8 de noviembre de 2002, la que coincide con la «fecha de afiliación efectiva» reflejada en la consulta del sistema de información del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud – FOSYGA, allegada por el apelante⁴².

De la valoración en conjunto de las anteriores pruebas, la Sala advierte que el señor José Otoniel Correa Franco se afilió el 8 de noviembre de 2002 al régimen contributivo en salud, circunstancia distinta es que, a partir del 31 de enero de 2017, haya efectuado su vinculación a una EPS particular, por lo que no le asiste razón a la UGPP al cuestionar la falta de afiliación al sistema de salud, indicando en el acto con el que culminó la actuación administrativa, que «con relación a Salud la omisión es por afiliación, toda vez que se afilió como aportante al Subsistema de Salud en enero de 2017»⁴³.

Ahora, es oportuno precisar, como lo hizo el tribunal y no fue desvirtuado por la parte actora, que el cumplimiento de los deberes con el sistema de salud no solo comprende el acto de afiliación, sino que se requiere el pago de las contribuciones, advirtiéndose además que, según quedó resuelto en el cargo precedente, los rentistas de capital por

³⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, sentencia SL1116-2022 del 23 de marzo de 2022, exp. 89546, M.P. Omar Ángel Mejía Amador.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia T-251/22., M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁴⁰ Fl. 16 c.p. 1.

⁴¹ Fl. 18 c.p. 1.

⁴² Fl. 17 c.p. 1.

⁴³ Pág. 5 de la resolución que decidió el recurso de reconsideración.

ser personas económicamente activas deben contribuir con la financiación y sostenibilidad del sistema.

Por consiguiente, la prueba de la afiliación a salud da lugar a que se levante la sanción por dicha conducta, pero no trae como consecuencia la exoneración del pago de los aportes, pues lo cierto es que, en el expediente administrativo se acreditó la capacidad económica a partir de la declaración de renta del demandante, hecho no cuestionado, de ahí que la UGPP en los actos administrativos enjuiciados además de imponer la sanción por omisión en la afiliación haya determinado los aportes relacionados con dicho subsistema, frente a lo cual, en la demanda no se propuso reparo, pues solo con el recurso de apelación se aludió a la conformación de la base gravable⁴⁴.

De otra parte, respecto al sistema de pensiones, la conducta endilgada por la UGPP en los actos enjuiciados obedeció a la falta de vinculación, mientras que el apelante insistió en que, para el periodo fiscalizado, se encontraba afiliado a ese subsistema.

De conformidad con el certificado del RUAF⁴⁵ obrante en el expediente se evidencia la afiliación al subsistema de pensiones el 4 de septiembre de 2004 - Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías Protección S.A., registrando como estado de afiliación «*inactiva*».

Según se expuso, la sola afiliación a un subsistema no logra desvirtuar la omisión en la vinculación, toda vez que esta se produce por el incumplimiento de reportar la novedad de ingreso a la administradora mediante la planilla integrada de liquidación de aportes PILA.

En efecto, la afiliación comprende el acceso al sistema de seguridad social, circunstancia que comporta obligaciones para el afiliado como, entre otras, el reporte de novedades (ingreso, retiro, variaciones de salario, incapacidad, suspensión temporal el contrato, vacaciones, etc.) ante las administradoras de los subsistemas. Es este último incumplimiento el reprochado por el artículo 1 del Decreto 3033 de 2013 bajo la «*omisión en la vinculación*», conducta que es la invocada por la entidad en los actos enjuiciados, en lo atinente a pensiones.

De manera que, como en el expediente no obra la planilla PILA en la que conste el reporte de la novedad de ingreso, entendida como la manifestación de la voluntad de contribuir al sistema dada su capacidad de pago en el año 2014, a la administradora en la cual aparece afiliado, o en cualquiera de las otras que operan los regímenes de que trata el artículo 12 de la Ley 100 de 1993 (régimen solidario de prima media con prestación definida o régimen de ahorro individual con solidaridad), la Sala carece de elementos probatorios que desvirtúen la conducta reprochada en los actos demandados (omisión en la vinculación al subsistema de pensiones).

En ese orden, no se desconoce la afiliación previa a ese subsistema, como lo entiende la parte apelante, de ahí que los argumentos expuestos en el recurso de alzada y las pruebas obrantes en el expediente no conduzcan a probar el cumplimiento de la vinculación (novedad de ingreso), conducta que fundamenta lo resuelto por la UGPP en los actos enjuiciados frente a pensiones.

⁴⁴ Al respecto, cfr. el acápite de cuestión previa de esta providencia.

⁴⁵ Fl. 16 c.p. 1.

De otra parte, no le asiste razón al demandante en su manifestación, según la cual, los rentistas de capital no pueden acceder a una pensión de invalidez por no ser trabajadores dependientes ni recibir salarios u honorarios; ello por cuanto el artículo 13 de la Ley 100 de 1993 (lit. c) preceptúa que «los **afiliados** tendrán derecho al reconocimiento y pago de las prestaciones y de las **pensiones de invalidez**, de vejez y de sobrevivientes, conforme a lo dispuesto en la presente ley» [se destaca], por lo tanto, basta con que la persona esté afiliada al sistema para que pueda acceder a las prestaciones que ofrece, sin perjuicio de la actividad económica o laboral que ejecute.

En conclusión, como el demandante desvirtuó la conducta reprochada por la entidad frente al sistema de salud (omisión en la afiliación), lo procedente es declarar la nulidad parcial de los actos administrativos demandados, lo que implica que de la base de cuantificación de la sanción por omisión se detraigan los valores determinados frente a dicho subsistema.

Por lo expuesto, **prospera parcialmente** el cargo de apelación.

2. Vulneración del debido proceso

Para el apelante, los actos administrativos demandados vulneraron el debido proceso, toda vez que no fijaron el procedimiento indicado para la determinación y cobro de los aportes, en los términos del artículo 2 del Decreto 3033 de 2013.

Se destaca que la citada disposición establece que la UGPP «efectuará las labores de determinación y cobro de las contribuciones parafiscales de la protección social, en los casos de omisión, inexactitud y mora por acción preferente» y que cuando la entidad «adelante un proceso de determinación de obligaciones parafiscales y detecte omisión, inexactitud y mora en el pago de los aportes al Sistema de la Protección Social, la Unidad asumirá la gestión integral de determinación y cobro de los valores adeudados al sistema».

De manera que el alcance de esa previsión no es el pretendido por el apelante, en tanto la misma no dispuso que los actos de determinación de las obligaciones para con el sistema deberán contener las normas procedimentales aplicables al asunto particular.

Ahora, se precisa que es el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012⁴⁶, citado en el acto de liquidación (acápito «2.6. Procedimiento para la expedición de la Liquidación Oficial», el que establece el procedimiento aplicable a la determinación oficial de las contribuciones al sistema de protección social, indicando los actos que se expiden en el trámite administrativo y los términos legales para tal fin.

En el presente caso, se evidencia que la UGPP expidió y notificó los actos propios del proceso de determinación, cuestión que no es objeto de debate entre las partes, y que el actor pudo ejercer el derecho de defensa y contradicción con la interposición del recurso de reconsideración, razón por la cual, no se le vulneró el debido proceso ni se desconoció el procedimiento consagrado por el artículo 180 de la Ley 1607 de 2012. En consecuencia, **no prospera** el cargo de apelación.

⁴⁶ Modificado por el artículo 50 de la Ley 1739 de 2014.

3. Sanción por omisión

El artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 establece como conductas sancionables la omisión en la afiliación y/o vinculación y no pago de los aportes al sistema de la protección social en la fecha establecida, así como la inexactitud entre los aportes declarados y los dejados de pagar. Para cada una de las conductas se establecen extremos temporales que inciden en el porcentaje de la sanción, y particularmente frente a la omisión, también repercute el número de trabajadores y la calidad del aportante.

Es así como, tratándose de la omisión en el evento de trabajadores independientes que, como quedó resuelto, comprende los rentistas de capital, la sanción tiene tres momentos, a saber: (i) antes de la notificación del requerimiento para declarar (3%), (ii) con la notificación del requerimiento para declarar (6%) y (iii) con la notificación de la liquidación oficial (12%).

Con la Ley 1819 de 2016 (art. 314) se redujeron los porcentajes para la citada sanción, fijándolos de la siguiente forma: (i) a quien se le haya notificado requerimiento para declarar y/o corregir se le impondrá una sanción equivalente al 5% del valor dejado de liquidar y pagar por cada mes o fracción de mes de retardo, sin que exceda el 100% del valor del aporte a cargo, sin perjuicio de los intereses de mora y (ii) si no se presentan y pagan las autoliquidaciones dentro del término para responder el requerimiento para declarar y/o corregir, la sanción se incrementa al 10% y el límite al 200%. Aclarándose que, si la declaración se presenta antes del requerimiento, no hay lugar a su imposición.

El tribunal consideró que, como el aportante incumplió su deber de afiliación y vinculación a los subsistemas de salud y pensión, procedía la imposición de la sanción por no declarar contemplada en la Ley 1819 de 2016 (art. 314), en aplicación del principio de favorabilidad, como lo determinó la UGPP en el acto que decidió el recurso de reconsideración.

A juicio del apelante, la sanción por omisión solo procede en las relaciones laborales en las que median empleador y trabajador, no siendo así en el caso de los independientes, porque la norma *«es aplicable dependiendo del número de empleados/trabajadores, un rentista no es empleado/trabajador de absolutamente nadie»*⁴⁷, lo que, en su concepto, guarda congruencia con la reglamentación del Decreto 3033 de 2013 en cuanto a la determinación del número de empleados para aplicar la sanción.

Al respecto, se precisa que la redacción original del artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 (num. 1) disponía que la sanción por omisión⁴⁸ se liquida *«de acuerdo al número de empleados»*; sin embargo, en la tabla de los porcentajes para determinarla, la misma norma relacionó en la columna *«rangos de empleados»* la categoría de *«independientes»*, fijando la respectiva proporción de los valores a cargo de esos aportantes.

Nótese que la reglamentación contenida en el artículo 4 del Decreto 3033 de 2013 se refiere a que, para efectos de la determinación del porcentaje aplicable para la sanción

⁴⁷ Fl. 135 c.p. 1.

⁴⁸ Denominada *«sanción por no declarar»* según la modificación introducida por el artículo 314 de la Ley 1819 de 2016.



por omisión, deberá entenderse que el «*número de empleados*» corresponde a los trabajadores que estuvieren vinculados en el periodo en el que se configuró la falta, sin que de ello logre inferirse, como lo sostiene el apelante, que la sanción proceda exclusivamente frente a los empleadores, porque ese no fue el alcance de la norma reglamentaria.

Al contrario, es por ministerio de la ley que los trabajadores independientes que incurran en omisión en la afiliación y/o vinculación al sistema deberán asumir la sanción de acuerdo con los porcentajes fijados por el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012 (num. 1). En ese contexto, no le asiste razón al apelante en los argumentos por los cuales pretende deslegitimar la sanción impuesta. Por lo tanto, no prospera el cargo de apelación.

Sin embargo, como en el presente caso se desvirtuó la conducta de omisión en la afiliación al sistema de salud, mas no la de vinculación a pensión, lo procedente es excluir de la base del cálculo de la sanción los aportes dejados de liquidar y pagar a salud que determinó la entidad.

Así las cosas y comoquiera que el recurso de apelación prosperó parcialmente, es del caso revocar la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, para en su lugar, declarar la nulidad parcial de los actos administrativos enjuiciados.

En consecuencia, a título de restablecimiento del derecho, se le ordenará a la UGPP que practique una nueva liquidación de la sanción por omisión, excluyendo de la base de cuantificación los aportes determinados al subsistema de salud por los períodos de enero a diciembre de 2014.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas (gastos del proceso y agencias en derecho) en ambas instancias, comoquiera que no se encuentran probadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

1. REVOCAR la sentencia del 29 de octubre de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”. En su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL de la Liquidación Oficial nro. RDO-2017-00532 del 28 de abril de 2017, y de la Resolución nro. RDC-2018-00313 del 25 de abril de 2018, actos administrativos expedidos por la UGPP, mediante los cuales se determinaron los aportes a salud y pensión de los períodos de enero a diciembre del año 2014, a cargo de José Otoniel Correa Franco y, se le impuso sanción por omisión.



SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, se le **ORDENA** a la UGPP practicar una nueva liquidación de la sanción por omisión, excluyendo de la base de cuantificación los aportes determinados al subsistema de salud por los períodos de enero a diciembre de 2014.

2. **RECONOCER** personería a la abogada Sandra Milena Pacheco Monroy para actuar como apoderada de la parte demandada, en los términos y para los efectos del poder visible en el índice 18 de SAMAI.

3. Sin condena en costas.

Notifíquese y comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

La presente providencia se aprobó en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Presidenta

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
WILSON RAMOS GIRÓN