

CONCEPTO 14802 DE 2006

(octubre 12)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES

D.J.N.

PARA: Doctora MARÍA DEL PILAR SERRANO BUENDÍA

Vicepresidenta de Pensiones

DE: Dirección Jurídica Nacional – Unidad de Seguros

ASUNTO: Oficio VP 8069 – Concepto Jurídico Investigación Administrativa Saltos Bruscos en Cotizaciones

Respetada Doctora:

Acuso recibo de la comunicación de la referencia emanada de la Vicepresidencia a su cargo, en la cual se solicita concepto relacionado con la viabilidad para que la administradora de pensiones inicie investigaciones administrativas para determinar saltos bruscos en las cotizaciones, habida consideración que la normatividad vigente no abordó expresamente el tema en cuestión.

Sobre el particular, esa Vicepresidencia a través de la Circular VP 14843 de 30 de septiembre de 2004 dictó algunas directrices con relación a las investigaciones administrativas que deben adelantarse respecto del tema consultado, sin embargo, nuevamente se considera necesario hacer las siguientes precisiones:

El Decreto [2879](#) de 1985 aprobatorio del Acuerdo 049 del 26 de septiembre del mismo año “por el cual se modifica parcialmente el reglamento general del seguro social obligatorio de invalidez, vejez y muerte” en su artículo 9o prevé lo siguiente: “Cuando el patrono reporte un cambio de remuneración del trabajador que conlleve a su vez una variación igual o superior en cuatro (4) categorías sobre la que venía cotizando, el Instituto, de oficio, adelantará la correspondiente investigación, con el fin de establecer si el nuevo salario reportado corresponde al efectivamente devengado”.

“El funcionario investigador, sin perjuicio de lo establecido en el respectivo reglamento de sanciones y procedimientos, inspeccionará o revisará, las declaraciones de renta del patrono y del trabajador correspondientes, por lo menos, a los tres (3) años anteriores a la fecha del reporte del salario investigado, así como las nóminas de pago, contratos de trabajo, liquidación de prestaciones, libros de contabilidad y demás documentos que a su juicio sean procedentes para el esclarecimiento de los hechos”.

“(…)”.

A su turno, el artículo [53](#) de la Ley 100 de 1993 señala lo siguiente: “Las entidades administradoras del régimen solidario de prestación definida tienen amplias facultades de fiscalización e investigación sobre el empleador o agente retenedor de las cotizaciones al régimen, para asegurar el efectivo cumplimiento de la presente Ley”. “Para tal efecto podrán”:

a. **“Verificar la exactitud de las cotizaciones y aportes u otros informes, cuando lo consideren necesario”**;

b. **“Adelantar las investigaciones que estimen convenientes para verificar la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones no declarados”**;

c. “Citar o requerir a los empleadores o agentes retenedores de las cotizaciones al régimen, o a terceros, para que rindan informes”;

d. “Exigir a los empleadores o agentes retenedores de las cotizaciones al régimen, o a terceros, la presentación de documentos o registros de operaciones, cuando unos u otros estén obligados a llevar libros registrados”;

e. “Ordenar la exhibición y examen de los libros, comprobantes y documentos del empleador o agente retenedor de las cotizaciones al régimen, y realizar las diligencias necesarias para la correcta y oportuna determinación de las obligaciones”.

Finalmente y en desarrollo de la disposición transcrita, a través de la resolución P-I.S.S. No. 4756 de 2000 se reglamentó la función de asesoría de Cuenta y Fiscalización a Empleadores en el Instituto de Seguros Sociales, cuyo artículo 4o endilga a los Departamentos Financieros Seccionales las siguientes funciones:

“a) Recibir por cualquier medio las quejas o denuncias relacionadas con **empresas o empleadores que no estén cumpliendo con sus obligaciones ante el Sistema de Seguridad Social Integral**”;

“b) Adelantar procesos de verificación tendientes a identificar empresas o empleadores que no estén cumpliendo con el pago oportuno de los aportes o cualquier otra obligación ante el Sistema;”

“c) Solicitar a las empresas o empleadores los documentos, informes, registros de operaciones, certificaciones, estados financieros, etc., que se requieran dentro de los procesos de Asesoría de Cuenta y Fiscalización que se adelanten;”

“d) Solicitar la exhibición y examen de los libros, comprobantes y demás documentos contables de la empresa o empleador cuando se considere necesario;”

“e) Ordenar la práctica de visitas a las instalaciones de la empresa o empleador, con el objeto de verificar u obtener en la fuente la información contable, de nómina o de otra naturaleza requerida para la determinación de la deuda del empleador;”

“f) Llevar un estricto y organizado control de los procesos de Asesoría de Cuenta y Fiscalización que se adelanten, incluyendo un sistema adecuado de numeración de cada proceso;”

“g) Solicitar a otras Entidades Oficiales, de acuerdo con las normas vigentes, los datos o informaciones que sean pertinentes para adelantar los procesos de Asesoría de Cuenta e Investigación;”

“h) Citar o requerir los representantes legales de las empresas o empleadores, para que rindan los informes o den las explicaciones que se consideren necesarias o convenientes;”

“i) Preparar informes sobre las visitas efectuadas y los resultados obtenidos con destino a la

Dependencia de Orden Nacional, encargada de la coordinación del programa de Asesoría de Cuenta y Fiscalización a empleadores y con destino a otros organismos o entidades, que tengan facultades para sancionar a los empleadores;”

“j) Las demás que le asigne el Vicepresidente Financiero.”

De la normatividad transcrita se observa claramente la intención del legislador de conferir al I.S.S como administrador del régimen de prima media con prestación definida amplias facultades de fiscalización sobre las cotizaciones de empleadores y afiliados, máxime si se trata de la determinación de incrementos bruscos en cotizaciones.

Con relación a los eventos en los que se evidencian saltos bruscos en los aportes al Sistema, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 16 de octubre de 2003 rad. 21375 aseveró lo siguiente: “la libertad para elevar los montos de los aportes durante períodos breves que inciden en el monto final de las prestaciones, conduciría al desequilibrio en la financiación del sistema, en el que los déficit han de ser enjugados por fondos comunes, los formados por aportes de todos los demás afiliados o del presupuesto nacional”.

Y en sentencia de 29 de junio de 2005 rad. 23699 en un caso particular en el que el cotizante no justificó el incremento desmedido del aporte, la misma Corporación arguyó: “Junto con el anterior material probatorio y las resoluciones 16594 de 1999, 18451 de 2001 y 000411 de 2002 (folios 61, 82 a 83 y 84 a 86), la diligencia de inspección administrativa que se encuentra visible a folios 142 y ss., y demás documentos enunciados por el impugnante (folio 31 del cuaderno 2), encuentra la Sala que el instituto demandado tenía razones muy valederas para negar la variación del ingreso base de liquidación que aquella fijó al momento de reconocerle la pensión de vejez, habida cuenta que a raíz de la investigación administrativa, concluyó, la falta de justificación por parte del afiliado de los incrementos bruscos de sus salarios”.

De lo anterior se observa que el Instituto de Seguros Sociales no solo se encuentra plenamente legitimado como ente fiscalizador para iniciar investigaciones administrativas a efecto de determinar los saltos bruscos de salario en aras de la protección del equilibrio financiero del Sistema, sino que además las pruebas recaudadas en dichas investigaciones se constituyen en piezas fundamentales dentro de procesos judiciales en los que se depreque el pago de prestaciones económicas en los que se pretenda la convalidación de esos aportes incrementados sin justa causa.

En ese orden de ideas, no es verdad que la normativa vigente no se haya pronunciado sobre la procedencia de iniciar investigaciones administrativas para determinar saltos bruscos de salarios, antes bien, desde el Decreto [2879](#) de 1985 aplicable por reenvío del artículo [31](#) de la Ley 100 de 1993 y demás normas posteriores a dicha reglamentación, se advierte claramente que el I.S.S. en su condición de administrador del régimen de prima media con prestación definida y a través de los Departamentos Financieros Seccionales según lo normado en la Resolución 4756 de 2000 tiene la potestad para verificar la exactitud de las cotizaciones y aportes mediante la implementación de procesos de fiscalización e investigaciones administrativas cuando se considere necesario para el efecto.

Finalmente y en cuanto a los parámetros que deben seguirse dentro de las respectivas investigaciones administrativas (etapas procesales, recaudo de material probatorio, derecho de contradicción y defensa, decisiones administrativas, notificaciones etc), serán los establecidos en el artículo [80](#) del Decreto 2879 de 1985, Capítulo I del título III del Decreto [2665](#) de 1988 en

concordancia con el procedimiento previsto en el Capítulo VII del Título I del Código Contencioso Administrativo, la Resolución 4756 de 2000, la Circular VP No. 14843 del 30 de septiembre de 2004 emanada de la Vicepresidencia a su cargo y con arreglo al principio fundamental del debido proceso contemplado en el artículo [29](#) de la Norma Superior.

En los anteriores términos se espera haber absuelto su inquietud.

Cordialmente

ELIANA MARGARITA ROYS GARZÓN
Directora Jurídica Nacional (E)

Revisó: Dra. Ruth Aleyda Mina García.

Proyectó: Omar Pineda

Rad 11942



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

