



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE
BOGOTÁ - SECCIÓN CUARTA**

Bogotá D.C., siete (7) de septiembre de dos mil veinte (2020).

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

RADICACIÓN: 110013337042 **2018 00315** 00

DEMANDANTE: JOHN FREDDY NIÑO NIÑO

DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. DESCRIPCIÓN

1. TEMA DE DECISIÓN

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de referencia.

1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN

PARTES

Demandante:

El señor JOHN FREDDY NIÑO NIÑO, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.744.097.

Dirección virtual de notificaciones: notificaciones339@gmail.com

Demandada:

U.A.E. Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

Dirección virtual de notificaciones: notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co

OBJETO

DECLARACIONES Y CONDENAS

La parte actora solicita se declare la nulidad ordenando dejar sin efectos jurídicos:

1. Resolución RDO-2017-02633 del 31 de julio de 2017
2. Resolución RDC 2018-00868 del 16 de agosto de 2018

Como consecuencia de lo anterior, se restablezca el derecho consistente en que se declare en firme la declaración privada del pago de los aportes al Sistema de Protección Social de los periodos de enero a diciembre de 2014.

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

El apoderado del demandante señala los siguientes hechos:

- a. La UPGG profirió el requerimiento para declarar y/o Corregir No. RDC-2016-02720 del 12 de diciembre de 2016, notificado el 29 de marzo de 2017.
- b. La UGPP profirió la Liquidación Oficial No. RDO 2017-02633 del 31 de julio de 2017 por inexactitud en las liquidaciones y pagos de los aportes al Sistema de Seguridad Social Integral en los Subsistemas de Salud y Pensiones, por los periodos de enero a diciembre de 2014 por la suma de cincuenta y un millones doscientos treinta y dos mil pesos (\$51.232.000 m/cte).
- c. El señor John Freddy Niño Niño presentó recurso de recurso de reconsideración el día 12 de octubre de 2018.
- d. La UGPP profirió la Resolución RDC 2018-00868 del 16 de agosto de 2018, por medio de la cual resuelve el recurso de reconsideración.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Normas quebrantadas:

- Normas de rango constitucional:

Constitución Política: artículos 2,6 y 29.

- Normas de rango legal:

.- Ley 1437 de 2011: artículo 137

.-Ley 100 de 1993

Concepto de violación:

CARGO PRIMERO. "NULIDAD DEL ACTO POR SER EXPEDIDO CON INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBERÍAN FUNDARSE".

Reconoce que los contratistas independientes con contrato diferente al de prestación de servicios en su sentido amplio se encuentran obligados a afiliarse y realizar aportes al Sistema Integral de Seguridad Social, pero considera que solo hasta el año 2015 se determinó legalmente la base gravable de las cotizaciones. Precisa que solo a partir del 9 de junio de 2015 existió un sistema de presunción de ingresos para los rentistas de capital previsto en la Ley 1753 de 2015, sin embargo, sostiene que aquella norma no puede ser aplicada de manera retroactiva, como lo establecen las sentencias de la Corte Constitucional C-785 de 2012 y C-430 de 2009.

Por lo tanto, siendo que el demandante es un independiente con contrato diferente al de prestación de servicios, dada la por falta de determinación legal de la base gravable, no se encontraba obligado a aportar al sistema por el periodo 2014.

CARGO SEGUNDO. "FALSA MOTIVACIÓN".

Alega que no es cierto que el demandante debiera cotizar al subsistema de salud y pensiones por haber recibido la suma anual de \$481.996.000 (ingresos denunciados renglones 35 y 38 de la declaración de renta), toda vez que considera que la UGPP crea de manera autónoma e ilegal una metodología de presunción de ingresos al tomar los denunciados en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios sin tener la competencia para establecerla, situación que deriva en una falsa motivación del acto.

CARGO TERCERO. "INDEBIDA CONFORMACIÓN DEL IBC".

Afirma que la UGPP valoró de manera sesgada la declaración de renta del año fiscalizado 2014 por omitir tener en cuenta la totalidad de la información allí contenida, pues tomó únicamente los renglones 35 "*honorarios comisiones y servicios*", y 38 denominado "*otros (ventas, arrendamientos, etc.)*", sin tener en cuenta los renglones 50 denominado "*otros costos y deducciones*" por valor de \$427.990.000, ni 53 denominado "*renta líquida ordinaria de ejercicio*" por valor de \$54.006.000.

Aclara que de acuerdo con el artículo 596 del E.T., la declaración de renta es una prueba de ingresos a efectos del impuesto de renta, pero en ningún momento esta declaración tributaria tiene efecto frente a las CPPS¹, pues su finalidad no es determinar la base de cotización de los independientes. En consecuencia, el valor determinado no es correcto, ni tiene en cuenta la periodicidad y el monto en el cual se produjo el ingreso.

¹ Folio 12 del expediente.

Precisa tres irregularidades que vician de nulidad los actos administrativos demandados

(i) Error de la UGPP en la determinación de los aportes a Seguridad Social, toda vez que la UGPP, *erróneamente*, fracciona el Ingreso Bruto Anual reportado en la declaración de renta por valor de COP en 12 meses para establecer el IBC que se debe tener en cuenta para efectos de realizar los aportes en salud y pensión olvidando por completo que el aportante no tiene un ingreso mensual. Por esta razón, sostiene que no se puede desconocer que de conformidad con el artículo 27 del Decreto 624 de 1989, los ingresos se entienden realizados cuando se reciben efectivamente en dinero o en especie.

(ii) Obligación de aportes al Sistema de Seguridad Social para rentistas de capital, arguye que el acto se encuentra viciado de nulidad por falsa motivación pues con relación a los rentistas de capital el oficio No. 28007 del 6 de mayo de 2014 de la DIAN conceptuó que *"la oficina Jurídica mediante concepto jurídico No. 078028 de agosto de 2000 precisó que los rentistas de capital son simplemente las persona que explotan sus bienes (...)"* empero la UGPP concluyó que los rentista de *capital "perciben sus ingresos no de la prestación de un servicio o de llevar a cabo una actividad empresarial, sino simplemente de la explotación de sus bienes sin que sea indispensable para la obtención de sus ingresos una obligación de hacer que implique la realización de trabajo o la prestación de servicio personal, cosa que si ocurre en el caso de los trabajadores Independientes contratantes por prestación de servicios "*.

(iii) La UGPP no tiene en cuenta los costos calculados por el Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte - SICETAC², en este sentido, considera ilegal que la UGPP no tome en cuenta todos los gastos operacionales en los que incurre el demandante, pese a que hay unos gastos mínimos calculados por el ente que controla y vigila esta dase de actividades, pues adicional a la actualización de precios, los costos variables contemplan un rubro denominado "imprevistos", que es equivalente al 7,5% del gasto en los demás costos variables, sin incluir peajes y combustibles que siempre deben pagarse.

CARGO CUARTO. "CONCEPTO DE INDEPENDIENTE".

En este cargo, discute que el demandante no puede considerarse en un independiente obligado a cotizar a las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social, pues no

² F. 13. El demandante define el Sistema de Información SICETAC como una herramienta tecnológica para el cálculo objetivo de los costos de operación en el transporte de carga, que contiene los costos eficientes de operación para un camión entre un origen y un destino específico, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 757 de 2015.

realiza ninguna actividad como comerciante al no exteriorizar actos de comercio o similares ni desarrollar una actividad mercantil de manera profesional, de acuerdo con los artículos 10 y 11 del Código de Comercio.

Por otro lado, aduce que el demandante tampoco pertenece a la categoría de trabajador por cuenta propia, sino que se enmarca en la categoría residual de *"otros" enlistada por la DIAN para los contribuyentes personas naturales*, y que para efectos de las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -CPPS- la UGPP no puede darle legalmente un tratamiento diferente en virtud del principio de igualdad.

Por último, sostiene que el monto que pagó por las Contribuciones Parafiscales de la Protección Social -CPPS- es claramente confiscatorio, lo cual se encuentra prohibido a la luz de la sentencia C-409 de 1996.

Conclusión de los cargos de nulidad

De acuerdo con las razones expuestas, concluye que en virtud del artículo 338 de la Constitución Política, para que las contribuciones fiscales y parafiscales sean exigibles, deben estar debidamente soportados en cuanto a hecho generador, causación, base y tarifa; la ausencia de uno de los elementos imposibilita el cumplimiento de la obligación por parte del sujeto pasivo. Por tanto, no es procedente a partir de normas aisladas que no determinan con precisión la obligación de quienes devengaran ingresos diferentes a contratos de trabajo o trabajadores independientes, sostener que existía la obligación de hacer aportes en la calidad de rentista de mi poderdante violando el principio de legalidad de los tributos.

Así las cosas, sostiene que no existía norma que precisara la tarifa para los aportes a pensión, pues si bien es cierto que la ley 797 de 2003 determinó en su artículo 6 que se deben hacer aportes sobre los ingresos declarados y efectivamente percibidos a quienes tengan ingresos por fuentes diferentes a relaciones laborales o de prestación de servicios, en ningún momento se determinó la tarifa sobre la cual se tendría que hacer el aporte ni mucho menos que se debería cotizar a lo largo de todo el año siendo que el pago se recibió en un solo mes. Añade que no es viable que la UGPP fiscalice periodos anteriores al 2015 si no exista una base gravable para esta categoría de independientes.

2. OPOSICIÓN

Mediante memorial de fecha 17 de julio de 2019 (folios 40 a 50), la apoderada de la entidad acepta los hechos de la demanda y, se opone a las pretensiones, pues la entidad actuó en ejercicio de las facultades legales vigentes al momento de la expedición de los actos investidos de presunción de legalidad que no logra quebrantar la parte actora.

Frente a los cargos primero y segundo, discute que no es cierto que no exista normatividad en la cual la entidad fundó la fiscalización realizada, tampoco es cierto que exista falsa motivación porque las afirmaciones hechas por el demandante no tienen asidero alguno ya que la UGPP expresó los motivos que fundamentaron las decisiones.

Con fundamento en el artículo 15 del Decreto 3063 de 1989, el concepto No 114295 de 22 de noviembre de 2000 emitido por la DIAN, la sentencia C-1089 de 2003, el artículo 157 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 26 del Decreto 806 de 1998 concluyendo que el término trabajador independiente puede abarcar diversas profesiones o actividades laborales, entre ellas la de contadores, abogados, ingenieros e incluso comerciantes independientes, quedando dilucidado que los trabajadores independientes que cuenten con capacidad de pago, es decir, perciban ingresos, son aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral y por ello, deben autoliquidar y pagar el valor de los respectivos aportes, presumiendo con capacidad de pago las personas naturales declarantes del impuesto de renta y complementarios, impuesto a las ventas e impuesto de industria y comercio, y quienes tengan certificado de ingresos y retenciones.

Ahora bien, el ingreso base de cotización se fundamentó en el artículo 6 de la Ley 797 de 2003, el cual señala que los trabajadores independientes que no estén vinculados mediante contrato de trabajo, contrato de prestación de servicios o como servidores públicos, cotizarán sobre los ingresos que declaren ante la entidad a la cual se afilien, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

A su turno, el artículo 3 del Decreto 510 de 2013 dispuso que la base de cotización del Sistema General de Pensiones será, en todos los casos, como mínimo de un smlmv y máximo 35 smlmv, límites que le son aplicables al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Expone que todas las personas económicamente activas con capacidad de pago, en virtud del principio de solidaridad que rige el Sistema de Seguridad Social Integral están en la obligación de aportar al Sistema de Salud y Pensiones, y en forma voluntaria al Sistema de Riesgos Laborales, excepto que suscriban contrato formal de prestación de servicios con duración superior a un mes. Así las cosas, las personas que perciban ingresos mensuales iguales o superiores a un smlmv, provenientes de la explotación de sus bienes muebles o inmuebles o que reciban dividendos, utilidades o intereses producto de unas acciones de su propiedad o inversiones, se considera como rentista de capital dentro del grupo de independientes por cuenta propia y está en la obligación de cotizar a salud y pensión conforme el inciso primero del artículo 135 de la ley 1753 de 2015, sobre mínimo el 40 % del valor *mensualizado* de sus ingresos.

Cita la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 13 de julio de 2017, radicado 11001333704220140028301 M.P. Amparo Navarro López.

Respecto al fraccionamiento a la mensualización del ingreso anual, señala que la entidad no actuó de forma errónea por cuanto tiene la competencia para determinar la correcta, oportuna y adecuada liquidación y pago de las contribuciones del Sistema de la Protección Social, por ello, solicitó a la DIAN la información relacionada con los ingresos declarados por el accionante en sus denuncias rentísticas. La base de la cotización al Sistema General de Seguridad Social Integral debe corresponder a la totalidad de los ingresos percibidos, esto es lo que el contribuyente declaró para el año 2014.

Igualmente afirma que la UGPP puede valerse de los ingresos denunciados por los contribuyentes del impuesto sobre la renta, por cuanto tal manifestación constituye un medio de prueba en la determinación del IBC de los aportantes y goza de presunción de veracidad, para el caso de las contribuciones, se constituye como un indicador de ingresos sin importar si son o no gravados por el impuesto sobre la renta³³.

Arguye que no se puede aplicar la Ley 1753 de 2015 como quiera que rige hacia futuro y era inexistente para el año fiscalizado 2014.

Respecto al cargo tercero, desestima los argumentos pues el IBC sobre el cual se deben efectuar los aportes de un trabajador independiente y un rentista de capital a salud y pensión, de acuerdo con los artículos 1 y 3 del Decreto 510 de 2003, corresponde a los ingresos efectivamente percibidos por el afiliado por el periodo a declarar, de tal forma que, no era posible para la entidad tener en cuenta el monto por concepto de "*costos y deducciones*" por no establecer la relación de causalidad, la necesidad y proporcionalidad con la actividad productora de renta como lo dispone el artículo 107 del ET, pues no basta el denuncia privado de los mismos.

En cuanto al renglón 38 por concepto de "*intereses financieros*", arguye que se debe probar los meses en que obtuvieron y el valor correspondiente, por ende, no se desconoce el artículo 81 del Estatuto Tributario.

Posteriormente se refiere a los hallazgos encontrados con ocasión al recurso de reconsideración, manifestando que se modificó la resolución inicial pasando de \$51.232.000 a \$29.644.900 por la conducta de inexactitud. No obstante, no aportó la totalidad de los documentos soportes de los costos respecto a los ingresos reflejados en sus denuncias tributario.

Frente al cargo cuarto, manifiesta que de acuerdo con el artículo 157 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 3 de la Ley 797 de 2003 todas las personas vinculadas mediante contrato de trabajo, servidores públicos, pensionados, trabajadores independientes y personas naturales que presten directamente servicios al Estado o al sector privado bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios están obligados a afiliarse y pagar

³³ Folio 44 vuelto.

los aportes al Sistema General de Seguridad Social. Al respecto cita los artículos 2.2.1.1.1.3.; 3.2.6.2; 2.2.1.1 y 2.1.4.1 del Decreto Único 780 de 2016.

Concluye que el señor Niño Niño se encuentra catalogado dentro del grupo de Rentistas de Capital, encontrándose en la obligación de realizar los pagos correspondientes al sistema integral de seguridad social.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Parte demandante: Reiteró los argumentos de la demanda, y solicitó se adopte la misma decisión proferida por el Juzgado 41 Administrativo de Bogotá dentro del proceso con radicado 110013333704120180037800.

Parte demandada: Reiteró los argumentos expuestos al contestar la demanda, y precisó el estudio probatorio que realizare la autoridad administrativa de los ingresos y costos del aportante mediante transcripciones de los actos administrativos.

Ministerio Público

El Procurador Delegado ante este Juzgado no rindió concepto en este proceso.

PROBLEMA JURÍDICO

Con el objeto de determinar la legalidad de Liquidación Oficial No. RDO-2017-02633 del 31 de julio de 2017 y la Resolución RDC 2018-00868 del 16 de agosto de 2018, corresponde al Despacho establecer si el señor JOHN FREDDY NIÑO NIÑO incurrió en mora e inexactitud por los periodos fiscalizados del año 2014. Para dar solución a la controversia, se debe estudiar i) si el demandante, en calidad de rentista de capital, se encontraba en la obligación de realizar los aportes al Sistema de la Seguridad Social Integral para el año fiscalizado 2014; ii) si podía la UGPP requerir al demandante a fin de que acreditara probatoriamente las expensas necesarias en que incurrió a efectos de obtener sus ingresos; y, finalmente, iii) si el demandante acreditó probatoriamente en cuáles periodos del año 2014 percibió sus ingresos.

1. TESIS DE LAS PARTES

Tesis de la parte demandante: Sostiene que para el año 2014 no se encontraba reglamentado el aporte de trabajadores independientes que percibieran ingresos de fuente diferente al contrato de prestación de servicios, sin que se pueda dar aplicación retroactiva al artículo 153 de la Ley 1753 de 2015 para presumir los ingresos de los rentistas de capital. Aunado a ello, que la entidad valora de manera sesgada la declaración de renta del año 2014 pues no tuvo en cuenta los conceptos de "otros costos

y deducciones” y “renta líquida ordinaria de ejercicio” para realizar la deducción pertinente.

Tesis de la parte demandada: Argumenta que el demandante se encontraba en la obligación de realizar el pago de aportes en el año 2014 en calidad de rentista de capital, pues percibió ingresos al realizar una actividad económica por su cuenta, siendo procedente acudir a la declaración de renta del año 2014 como indicador de los ingresos percibidos, encontrando que no se probó la relación de causalidad, necesidad y proporcionalidad para realizar la deducción por concepto de “*costos y deducciones*”, pues por ejemplo, en el caso del pago de peajes, algunos de los recibos no son legibles, no corresponden a la vigencia fiscalizada, no es posible identificar la fecha de pago o se encuentran duplicados.

Tesis del Despacho: El Despacho sostendrá que, en el sistema jurídico vigente para el año 2014, se encontraba determinada en la ley la base gravable correspondiente a los independientes rentistas de capital. Igualmente, que, de acuerdo con las amplias facultades de fiscalización, la UGPP estaba facultada para requerir comprobaciones especiales por parte del contribuyente para que a través de medios probatorios idóneos acreditara el cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 107 ET en relación con los costos y gastos denunciados en su declaración de renta del año 2014, a fin de determinar la correcta contribución al Sistema de Seguridad Social Integral.

2. CONSIDERACIONES

Precisiones del caso

En los términos de la demanda interpuesta por el señor John Freddy Niño Niño, se estudia la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales la UGPP determinó oficialmente las contribuciones al Sistema General de Seguridad Social Integral a su cargo por el año 2014.

Concretamente, se decidirá si el demandante, quien obtuvo sus ingresos por la renta de sus capitales, era sujeto pasivo del gravamen durante la vigencia fiscalizada y si en la ley estaba determinada la base gravable de la contribución parafiscal a su cargo. También se resolverá si la UGPP, a efectos de determinar las contribuciones al SPS a cargo del demandante, se encontraba facultada para requerir pruebas que soporten los costos y gastos declarados por el aportante en su denuncia rentístico correspondiente al año fiscal 2014. Finalmente, si el demandante cumplió con la carga probatoria relativa a demostrar en cuáles periodos del año percibió los ingresos que le generaron capacidad contributiva, a fin de censurar la presunción de mensualización de ingresos realizada por la demandada durante la acotación administrativa.

Debe dejarse expresamente dicho que en la demanda el apoderado de la parte actora no cuestionó la valoración probatoria que la autoridad tributaria efectuara respecto de los soportes contables relativos a los costos y gastos en que incurrió el contribuyente a fin de obtener sus ingresos durante los periodos fiscalizados, razón por la cual este despacho se abstendrá de controlar el desconocimiento de las expensas que fueron rechazadas por la autoridad tributaria.

La metodología del estudio de legalidad consistirá en la resolución de los cargos de nulidad de la demanda de manera concentrada en tres focos de análisis que girarán en torno a los problemas jurídicos que ocupan al despacho. En primer lugar, se abordará la cuestión de si se encontraba determinada en la ley la base gravable de las contribuciones a cargo del demandante; en segundo lugar, se definirá si debía la UGPP dar aplicación a los costos y gastos denunciados por el demandante en su declaración de impuestos sobre la renta y complementarios o si le era dable requerir al aportante para que acreditara probatoriamente las expensas necesarias de que trata el artículo 107 ET; finalmente, se estudiará si la UGPP podía promediar los ingresos mensuales del actor y si aquel satisfizo la carga probatoria necesaria para acreditar los periodos del año 2014 en que percibió sus ingresos.

Sujeción pasiva y base gravable de los rentistas de capital en el Sistema de Seguridad Social Integral

De conformidad con los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, la sujeción a los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia implica que en Colombia todas las personas deben tener acceso al servicio público de la Seguridad Social, el cual, a su vez, es un derecho irrenunciable. Por su parte, de conformidad con el preámbulo y el artículo 363 de la Carta, la justicia como fin del Estado y los principios de eficiencia, progresividad y equidad tributaria que limitan el orden jurídico en la materia, llaman a las personas a aportar a la financiación del sistema que garantice el servicio público de la Seguridad Social según su capacidad contributiva.

En desarrollo de lo anterior, a través de la ley 100 de 1993 se creó el Sistema de Seguridad Social Integral, que tiene por fin amparar prestaciones de carácter económico, de salud y servicios complementarios⁴, para garantizar los derechos a la vida, la salud y la dignidad humana a las personas y a la comunidad en su conjunto ante ciertas contingencias sobrevinientes que les afecten. El Sistema está conformado por los

⁴ Artículo 1, Ley 100 de 1993.

regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y algunos servicios sociales complementarios⁵.

Ahora bien, los principios de universalidad y solidaridad previstos en la Carta, se manifiestan, entre otras, al establecer la normativa ibídem *i)* que el Sistema General de Pensiones se aplicará a todos los habitantes del territorio nacional⁶ y que deben afiliarse de manera obligatoria todas las personas naturales vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, así como aquellas que presten servicios bajo cualquier modalidad de contratación y los trabajadores independientes⁷; y *ii)* que todo colombiano participará del Sistema General de Seguridad Social en Salud, bien en condición de afiliado al régimen contributivo o subsidiado, o bien temporalmente como participante vinculado⁸, y que los afiliados obligatorios al régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes, cuales deben cotizar al régimen contributivo en razón a su capacidad de pago⁹.

Como se puede razonar, el Congreso de Colombia, en ejercicio de las facultades y competencias de configuración legislativa otorgadas por la Constitución¹⁰, estableció la sujeción pasiva de los trabajadores independientes al imponerles la obligación de afiliarse al Sistema y de cotizar al régimen contributivo tanto en los regímenes de pensiones como salud, en razón a su capacidad de pago.

Ahora bien, el concepto de trabajador independiente, de acuerdo con el Decreto 1406 de 1999, se define como “aquel que no se encuentre vinculado laboralmente a un empleador, mediante contrato de trabajo o a través de una relación legal y reglamentaria”¹¹. A su vez, en el Decreto 3063 de 1989, se dispuso que “[s]e entiende por trabajador independiente o autónomo, la persona natural que ejerce personal y directamente una profesión, oficio o actividad económica, con o sin trabajadores a su servicio, sin sujeción a contrato de trabajo” (subraya el Despacho)¹².

Por su parte, la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad parcial contra el numeral 1 de la letra A del artículo 157 y del párrafo 2º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993¹³, en lo tocante a la expresión “trabajadores”, sostuvo que una interpretación amplia y acorde con la Constitución, cobija

⁵ Artículo 8, Ley 100 de 1993.

⁶ Artículo 11, Ley 100 de 1993.

⁷ Artículo 15, Ley 100 de 1993.

⁸ Artículos 153, 156 literal b) y 157, Ley 100 de 1993.

⁹ Artículos 155 y 203, Ley 100 de 1993.

¹⁰ Artículo 338.

¹¹ Artículo 16.

¹² Artículo 15.

¹³ Sentencia C-578 de 2009.

también a los rentistas de capital, por cuanto son personas que gozan de capacidad contributiva derivada del ejercicio de una actividad económica, pese a que esta no se desarrolle en virtud de la prestación de un servicio sino de la gestión y explotación económica de los haberes propios.

La hermenéutica del interprete autorizado de la Constitución se manifestó opuesta a la sostenida por la parte actora en aquel proceso de control de constitucionalidad, en tanto la esta última consistió en el errado entendimiento de que el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa relativa al excluir a los rentistas de capital como afiliados obligatorios del SGSS en Salud.

Por el contrario, la Alta Corporación hizo suyas las apreciaciones de algunos intervinientes que sostuvieron que *"[...] una comprensión amplia de la expresión [trabajador independiente] permite incluir dentro de tal concepto el de "rentistas" tal como en su momento lo señaló el Decreto 3063 de 1989, en su artículo 15, según el cual es trabajador independiente toda "persona natural que ejerce personal y directamente una profesión, oficio o actividad económica, con o sin trabajadores a su servicio, sin sujeción a contrato de trabajo", con lo cual se concluye que la expresión trabajadores independientes incluye a todas las personas económicamente activas [...]"*¹⁴.

En efecto, sostuvo el Tribunal Constitucional:

"[...] Lo expuesto permite demostrar que para ninguno de los intervinientes la interpretación de las normas acusadas puede ser diferente a aquella que asegure los principios de universalidad y solidaridad, es decir, la obligatoriedad de que los "rentistas" coticen al Sistema General de Seguridad Social en Salud y, en últimas, es este entendimiento de la norma el que debe preferirse a aquel que no se ajuste al precepto constitucional que obliga a que todo colombiano se encuentre afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud sin excepción alguna, aspecto que en definitiva permite concluir que los cargos de la demanda recaen sobre una apreciación limitada del tenor literal del numeral 1 de la Letra A del artículo 157 y el párrafo segundo del artículo 204 de la Ley 100, lo cual ni siquiera atiende el mandato contenido en el inciso primero de la disposición acusada, según el cual "A partir de la sanción de la presente ley, todo colombiano participará en el servicio público esencial de salud que permite el sistema general de seguridad social en salud [...]".

(Subraya el Despacho.)

De lo anterior, observa el despacho que la Guardiana de la Constitución consideró que el término *trabajador independiente*, empleado por el Legislador para denominar un sector poblacional en el que recae la sujeción pasiva de la contribución al régimen de Seguridad Social en Salud, corresponde a la *persona natural que ejerce personal y directamente, entre otras, una actividad económica que no se deriva de un contrato laboral ni de una*

¹⁴ Ibídem.

relación legal o reglamentaria; así mismo, comprende esta Judicatura que la expresión trabajadores independientes, en virtud de los principios de universalidad y solidaridad, se presenta como un criterio residual que incluye a las personas económicamente activas no vinculadas a un empleador, del sector público o privado, mediante una relación laboral.

Así las cosas, no se observa una falsa motivación de la Liquidación Oficial demandada al adoptar como fundamento jurídico la definición del concepto de *trabajador independiente* adoptado por la Corte Constitucional en el fallo reseñado en este acápite y no lo contenido en el oficio No. 28007 del 6 de mayo de 2014 de la DIAN, del que hizo hincapié la actora en que *los rentistas de capital son simplemente las personas que explotan sus bienes*.

Ahora bien, en este mismo orden de ideas ponderativas de los principios de universalidad y solidaridad, no escapa de este análisis el estudio interpretativo efectuado por la mayoría de integrantes de la Sección Cuarta del Consejo de Estado en providencia del 1 de agosto de 2019, al resolver sobre la demanda de nulidad parcial presentada en contra de los artículos 2.1.4.1 [numeral 1.4] y 3.2.1.1 [numeral 1] del Decreto 780 de 6 de mayo de 2016, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", en relación con los apartes que prescriben la sujeción pasiva de los rentistas y los propietarios de las empresas en el Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En aquella oportunidad, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa consideró que *"el alcance dado por la Corte [Constitucional] 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"*¹⁵.

En este sentido, esta Judicatura hace propio el razonamiento de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado consistente en que *"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"*¹⁶.

Sin embargo, el Despacho observa que, por el contrario, el apoderado de la actora parte de una *interpretación subjetiva* del ordenamiento jurídico aplicable, sin atender todos los elementos normativos y fácticos que rodean la obligatoriedad de que el Sistema de Seguridad Social en Salud sea universal cuando afirma que los rentistas de capital no podían considerarse como trabajadores independientes durante la vigencia del 2014. En

¹⁵ Sentencia del Consejo de Estado, Sección Cuarta, dentro del proceso con radicado: 11001-03-27-000-2017-00037-00 (23379), C.P. Milton Chaves García.

¹⁶ Ibídem.

otras palabras, en el libelo inicial se interpreta de manera aislada los artículos 15 y 157 de la ley 100 de 1993, para demostrar la supuesta omisión del legislador que conduce al errado entender de que se estableció en la ley que los rentistas de capital y los independientes por cuenta propia, pese a tener capacidad contributiva, se encontraban excluidos del mandato constitucional de financiar los gastos del Estado durante el año 2014, aportando a la financiación y sostenibilidad del sistema de la protección social y de la regencia de los principios constitucionales de universalidad y solidaridad en materia tributaria.

No obstante, con fundamento en una interpretación sistemática de las normas que regulan la materia¹⁷ y el desarrollo jurisprudencial anotado¹⁸, en virtud del deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado y en aplicación de los principios de universalidad y solidaridad, comprende el Despacho que alcance de la expresión *trabajador independiente* se extiende a los rentistas de capital como el actor, tanto en el régimen de salud y como en el de pensiones, toda vez que aquellos sujetos son personas naturales económicamente activas, esto es que desarrollan de manera personal y directa una actividad económica que no se deriva de un contrato laboral ni de una relación legal o reglamentaria.

Ahora bien, debe despacharse negativamente el argumento del demandante relativo a que no puede ser considerado como independiente debido a que no es un comerciante, a la luz de lo regulado en los artículos 10 y 11 del Código de Comercio, como quiera que, tal como se vio en precedencia, el carácter de trabajador independiente no resulta necesariamente del carácter de comerciante que pueda tener una persona natural. En ese sentido, no se ocupará el despacho de establecer si el demandante es o no un comerciante de acuerdo con la normativa comercial, como quiera que ello pierde relevancia a efectos de estudiar la sujeción pasiva de la parte actora en tanto rentista de capital.

Luego, teniendo en cuenta que, de conformidad con el ordenamiento imperante, se encuentra acreditado que el demandante gozó de capacidad contributiva durante la vigencia fiscalizada- cuestión que por demás no es objeto de debate en el proceso de la referencia-, estima el despacho que el señor John Freddy Niño Niño en el año 2014 tenía la obligación de afiliarse y cotizar con el fin de contribuir a la garantía de cubrimiento y ampliación de cobertura del Sistema General de Seguridad Social en Salud y Pensiones, dentro de los conceptos de justicia y equidad tributaria. En tal medida, no prospera el

¹⁷ En lo pertinente, esencialmente el Preámbulo y los artículos 48, 49, 338, 363 de la Carta; así como los artículos 1, 8, 11, 15, 153, 155, 156 literal b), 157 y 204 de la Ley 100 de 1993.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 2009. Consejo de Estado, Sentencia del proceso N. 23379.

cargo relativo a que el demandante, en su calidad de rentista de capital, no era sujeto pasivo de las contribuciones objeto de liquidación oficial.

Ahora bien, en lo tocante a la base gravable de la contribución a cargo de la parte actora, se recuerda que los aportes a la seguridad social tienen naturaleza tributaria derivada de su condición de contribución parafiscal¹⁹, en tanto prestaciones públicas unilaterales de carácter pecuniario impuestas en virtud de la facultad prevista en el artículo 338 de la Constitución Política, aun cuando ostentan una destinación específica que les hace una clase *sui generis* de tributos. En esta medida, los elementos esenciales de los gravámenes de la protección social deben ser fijados por el legislador como legítimo representante de la voluntad de los administrados, de manera que se respete, entre otros, el principio de reserva de ley en materia tributaria y se realice el aforismo de "*no taxation without representation*".

Concretamente, en lo tocante al *quantum* de esta tipología de tributos, comprende el despacho que en la ley deben estar determinadas con suficiencia tanto la base gravable como la tarifa aplicable, de manera que sea determinable el monto al que ascienden los aportes a cargo de los obligados y así se prediquen del imperativo de cotización la certeza, seguridad jurídica, confianza legítima y, en ultimas, la justicia y equidad tributaria.

Dicho ello, se debe atender al límite inferior de que trata el artículo 18 de la ley 100 de 1993, como quiera que la base mínima de cotización a seguridad social es un salario mínimo mensual legal vigente²⁰; igualmente debe atenderse al límite máximo de cotización que, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 797 de 2003, por regla general es de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Advertidos de esta manera los límites inferior y superior de la base gravable de la cotización- 1 a 25 smlmv-, ya de acuerdo a los dispuesto en el artículo 19 de la ley 100 de 1993- modificado por el artículo 6 de la Ley 797 de 2003-, en concordancia con el artículo 17 del mismo estatuto, cuando el independiente no esté vinculado mediante contrato de prestación de servicios, la base de cotización corresponde al monto de los ingresos declarados ante la entidad a la cual se afilie, guardando correspondencia con los ingresos efectivamente percibidos.

Debe hacerse énfasis en que los ingresos efectivamente percibidos se relacionan con la realidad contable del aportante, debidamente acreditada en soportes probatorios, de

¹⁹ Entre otras, ver las Sentencias de la Corte Constitucional SU-480 de 1997 y C-644 de 2016.

²⁰ Téngase presente que, de conformidad con el parágrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993, por regla general, todo trabajador independiente que se encuentre cotizando al régimen contributivo en salud, debe hacerlo también a pensiones sobre la misma base, salvo el caso de los trabajadores independientes con ingresos iguales o inferiores a un salario mínimo, de conformidad con la Ley 1250 del 2008 y el Decreto 4465 del 25 de noviembre de 2011.

manera que se reconoce en el sistema jurídico la existencia de eventuales costos y gastos en que incurre el independiente a efectos de desarrollar su actividad generadora de ingresos y que en ultimas impiden que perciba como utilidad efectiva la totalidad de estos.

En este orden de ideas cobra relevancia el artículo 1 del Decreto 510 de 2003, según el cual el ingreso efectivamente percibido corresponde a *"aquellos que [el independiente] mismo recibe para su beneficio personal"*, reconociendo la deducción de las expensas necesarias de que trata el artículo 107 del ET, *siempre que tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad*. Igualmente, debe resaltarse que mediante el artículo 3 del Decreto ibídem, se reiteró el imperativo de que la base de cotización para el Sistema General de Pensiones deberá ser la misma que la del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Ahora bien, ya en el año 2007 el Congreso expidió la ley 1122, y en su artículo 18 estableció que la base de cotización de los independientes contratistas de prestación de servicios al Sistema General de Seguridad Social en Salud sería como máximo el 40% del valor *mensualizado* del contrato. Igualmente, señaló que para los demás contratos y tipos de ingresos el Gobierno Nacional reglamentaría un sistema de presunción de ingresos con base en la información sobre las actividades económicas, la región de operación, la estabilidad y estacionalidad del ingreso.

A su turno, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 3085 de 2007, reglamentario de la Ley 1122 de 2007, disponiendo en el artículo 1 que los trabajadores independientes debían presentar una declaración anual a más tardar en el mes de febrero de cada año, informando el Ingreso Base de Cotización, IBC, que se tendría en cuenta para liquidar sus aportes a partir del mes de febrero de cada año y hasta enero del año siguiente. En caso de omisión en declaración de información, se presumiría que el IBC es igual a aquel definido para el período anual anterior y sobre el mismo se realizaría la autoliquidación y pago del mes de enero de cada año.

Ahora, debe tenerse en cuenta que pese al mandato impuesto al Gobierno Nacional para reglamentar un sistema de presunción de ingresos para los independientes que no percibieran ingresos derivados de contratos de prestación de servicios personales, no se observa que el legislador haya condicionado la obligatoriedad de los aportes ni haya incurrido en una cesión de la competencia para modificar vía decreto los elementos esenciales del gravamen.

Por el contrario, estima el Despacho que el mandato de reglamentación no se opone a las reglas definidas mediante los instrumentos legales en vigor, como quiera que la base

gravable, como elemento esencial de la contribución al Sistema de Protección Social se mantuvo incólume en tanto regulada para los independientes dependiendo del origen de sus ingresos, siendo el 100% para los independientes no contratistas de servicios como es el caso de los rentistas de capital, aplicando en todo caso la deducción de expensas al tenor de lo dispuesto en el artículo 107 ET.

En una palabra, el sistema de presunción de ingresos que por mandato legal debía desarrollar el gobierno colombiano no comporta un elemento esencial del gravamen, sino un método presuntivo de calificación sobre el ingreso del independiente, de manera que se torne más eficiente tanto para la administración como para el administrado la liquidación y pago de los aportes a cargo. En tal orden de ideas, la falta de implementación del sistema de presunción de ingresos no conduce a la vulneración del principio de certeza ni de reserva de ley en materia tributaria, al no tener efectos directos en la determinación legal de los elementos esenciales de la contribución al Sistema General de Seguridad Social.

En tal medida, no es de recibo la solicitud de aplicar al caso de marras el antecedente judicial contenido en la providencia proferida por el Juzgado 41 Administrativo de Bogotá en el proceso con radicado 11001333704120180037800, en que se argumentó que *"para el año 2014, no existía certidumbre respecto del procedimiento aplicable a esta clase de cotizantes para establecer la presunción de ingresos, máxime que los ingresos mensuales fluctúan y en algunos casos, aquellos solamente se reciben en una o dos oportunidades como ocurre con los dividendos y rendimientos financieros, por citar un ejemplo"*.

Zanjado lo anterior, entonces, en aplicación de la ley 100 de 1993 con las modificaciones surtidas mediante la Ley 797 de 2003 y en concordancia con lo dispuesto en la ley 1122 de 2007, se concluye que para el año 2014 el legislador estableció que la base gravable de la cotización al SGSS de los trabajadores independientes que no fuesen contratistas de prestación de servicios corresponde al ingreso devengado en el periodo gravable, deduciendo expensas necesarias en que hubiere incurrido siempre que, al decir del artículo 107 ET, tengan relación de causalidad con las actividades productoras de renta y que sean necesarias y proporcionadas de acuerdo con cada actividad. De esta manera, la base de la cotización no corresponde, como cuestiona el demandante, a los ingresos brutos, sino a la utilidad fiscal acreditada probatoriamente.

En esta medida, considera el despacho que no tiene vocación de prosperar el cargo relativo a que en el ordenamiento jurídico vigente para el año 2014, no existía con certeza una determinación legal acerca de la base gravable como elemento esencial de las contribuciones a cargo del demandante.

Seguidamente, se ocupa el despacho de resolver los cargos de nulidad relativos a la presunción de veracidad de los costos denunciados por la demandante en su declaración de renta del año 2014 y a la competencia de la UGPP para requerir prueba sobre las expensas, de cara a las funciones y competencias a su cargo para controlar la correcta contribución de los aportantes al Sistema de la Protección Social.

Procedencia de la comprobación especial de la UGPP respecto de costos y gastos declarados en el denuncia rentístico del aportante

En materia tributaria, dada la naturaleza impositiva y unilateral de la obligación tributaria y el carácter no paritario de la relación procesal entre los contribuyentes y el Estado, la labor probatoria por parte del contribuyente se concreta no solo en la prueba, sino también en la comprobación, en la medida en que la Administración, al realizar las fiscalizaciones tributarias, puede exigir la verificación de los hechos económicos generadores de la obligación tributaria denunciados por el contribuyente en sus declaraciones.

Concretamente, en relación con la procedencia de la comprobación especial efectuada por la UGPP sobre los costos y gastos declarados en el denuncia rentístico del demandante, cobra relevancia el artículo 746 ET²¹, en tanto que, pese la presunción de veracidad que recae sobre las declaraciones tributarias y que da por ciertos los hechos consignados en estas, en las correcciones a las mismas o en las respuestas a requerimientos administrativos, tal presunción no es legal y admite prueba en contrario, toda vez que la administración puede exigir una comprobación especial sobre tales hechos.

Así, de acuerdo con el artículo 684 ET, dadas las amplias facultades de fiscalización e investigación que ostenta la autoridad fiscal, el contribuyente se encuentra sometido a la carga de acreditar probatoriamente aquellos hechos sobre los que la UGPP requiera particular comprobación, lo que conduce a entender que no estaba eximida la parte actora de demostrar los costos denunciados en la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios del año objeto de fiscalización por la UGPP²².

En una palabra, aunque la administración está llamada a desvirtuar la veracidad presunta de los hechos declarados, en virtud de sus amplias facultades, la carga de la prueba se torna de cara al contribuyente para aportar los medios de prueba de conformidad con la

²¹ Valga recordar que, en virtud del artículo 156 de la ley 1151 de 2007, en cuanto a los procedimientos de liquidación oficial adelantados por la UGPP, es aplicable por remisión expresa el Estatuto Tributario, Libro V, Títulos I (art. 555-570), IV (art. 683 en adelante), V y VI (hasta el art. 791).

²² Al respecto, ver la sentencia de la Sección Cuarta, del Consejo de Estado del 20 de enero de 2017, Exp. 20551.

solicitud de comprobación especial manifestada en el Requerimiento para Declarar y/o Corregir No RDC-2016-02720 del 12 de diciembre de 2016²³.

En este sentido cabe precisar que, de acuerdo con el artículo 744 ET, la oportunidad para que el contribuyente demostrara los supuestos facticos que sustentan su teoría del caso tuvo lugar durante la actuación administrativa de determinación y discusión, al responder el requerimiento previo a la expedición de la liquidación oficial y al interponer los recursos en contra de esta; igualmente, de acuerdo con la ley 1437 de 2011²⁴, también tuvo la oportunidad de aportar o solicitar la práctica de pruebas en el proceso judicial contencioso administrativo.

En este sentido, se ha pronunciado el Consejo de Estado:

*"La Sala ha precisado que el artículo 746 del Estatuto Tributario establece una presunción legal, pues el contribuyente no está exento de demostrar los hechos que consignó en las declaraciones tributarias, en las correcciones a las declaraciones o en las respuestas a los requerimientos administrativos. En el mismo sentido, ha señalado que la Administración puede desvirtuar los hechos declarados por el contribuyente, pues tiene la facultad de comprobar la certeza, veracidad o realidad de los hechos, datos y cifras consignados en las declaraciones privadas, debido a sus amplias facultades de fiscalización para asegurar el cumplimiento de las normas sustanciales, conforme lo prevé el artículo 684 del Estatuto Tributario. Así, con fundamento en los artículos 746 y 684 del Estatuto Tributario y en razón de la presunción de veracidad de las declaraciones, la Administración tiene la carga de desvirtuar dicha presunción. No obstante, en ejercicio de la facultad de fiscalización que le otorga el ordenamiento jurídico, la carga probatoria se invierte automáticamente a cargo del contribuyente en dos eventos: cuando la DIAN solicita una comprobación especial o cuando la ley exige tal comprobación."*²⁵

(Subraya el despacho.)

Los anteriores análisis conducen al entendimiento de que le correspondía al aportante asumir la carga de la prueba de los costos y gastos que disminuyen la obligación tributaria sustancial a su cargo, como quiera que la administración ejerció sus facultades de fiscalización y determinación. Es decir, una vez más, que la parte actora estaba llamada a acreditar a través de los medios probatorios correspondientes los supuestos de hecho que sustentan la obligación determinada en su declaración en PILA. En el caso de marras, se observa que el señor Niño Niño aportó, en consecuencia, soportes probatorios de sus costos y gastos y la autoridad tributaria en los actos demandados expresó las resultas de su valoración probatoria.

Luego, pese a que la declaración tributaria del impuesto sobre la renta y complementarios da cuenta tanto de los ingresos percibidos por el demandante como de los costos y gastos

²³ F. 61, contenido del expediente administrativo del caso.

²⁴ CPACA, artículos 162 numeral 5, 166 numeral 1, 173 y 212.

²⁵ Consejo de Estado, Sentencia de 13 de agosto de 2015, Exp. 20822, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

en que este incurrió, dado que en el presente caso, como se vio, la UGPP le requirió a fin de que acreditara que los costos y gastos declarados en el denuncia rentístico tienen relación de causalidad con su actividad económica y fueren necesarios y proporcionados de acuerdo con tal actividad, la actora se encontraba llamada a cumplir con la carga de la prueba que otorgara convicción acerca de la relación de necesidad, causalidad y proporcionalidad entre los ingresos y los costos y gastos²⁶.

De esta manera, en concepto del Despacho, aunque la declaración del impuesto de renta y complementarios del demandante para el año 2014 hubiese adquirido firmeza de conformidad con el artículo 714 ET, ello no obsta para que la UGPP, en virtud de sus amplias facultades de fiscalización que le otorga el ordenamiento jurídico, solicitara una comprobación especial respecto de los gravámenes a su cargo, pues la firmeza de una declaración tributaria difiere de la presunción de veracidad que tienen los hechos denunciados en la misma.

Al respecto, el Consejo de Estado ha considerado que la solicitud de comprobación especial sobre los hechos declarados en el denuncia rentístico "... *tiene por finalidad hacer efectivas la facultad y el deber de investigar y fiscalizar que tiene la Administración tributaria e impedir que el contribuyente escudado en la presunción de veracidad obstaculice la labor de inspección y se niegue a comprobar los hechos cuando así se requiera en ejercicio del control sobre el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.*"²⁷

Además, es de resaltar que, de conformidad con el artículo 686 ET, el contribuyente tiene un deber de colaboración, en el sentido de atender los requerimientos que en materia de prueba se le impongan por la autoridad tributaria. Adicionalmente, tal como lo ha señalado el Consejo de Estado, "*en materia tributaria opera, de manera relativa, la carga dinámica de la prueba, en el entendido de que es el contribuyente el que se encuentra en una posición privilegiada para probar el hecho económico declarado*"²⁸.

En tal orden de ideas, es de concluir que la UGPP se encontraba facultada para realizar comprobaciones especiales los hechos económicos generadores de la obligación de aportar al SPS como lo son los costos y gastos, y en tal medida, si el señor demandante, quien no estaba exento de respaldar con pruebas los hechos económicos que pretendía sustentaran la obligación tributaria sustancial a su cargo, no lograba a través de medios

²⁶ Respecto de la necesidad, causalidad y proporcionalidad de la prueba tributaria, ver la Sentencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado en el Exp. 16454.

²⁷ Consejo de Estado, Sentencia del 31 de mayo de 2012, Exp. 18135, C.P. William Giraldo Giraldo Sentencia

²⁸ Artículo 686. Sin perjuicio del cumplimiento de las demás obligaciones tributarias, los contribuyentes de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales –U.A.E. DIAN.–, así como los no contribuyentes de los mismos, deberán atender los requerimientos de informaciones y pruebas relacionadas con investigaciones que realice la Administración de Impuestos, cuando a juicio de esta, sean necesarios para verificar la situación impositiva de unos y otros, o de terceros relacionados con ellos. (Enfatiza el Despacho.)

probatorios meritorios e idóneos acreditar y otorgar convicción respecto de la procedencia de las expensas necesarias denunciadas en su declaración de renta, debe soportar la consecuencia jurídica adversa derivada del desconocimiento por parte de la UGPP de tales aminoraciones al determinar oficialmente la contribución al Sistema de la Protección Social.

Ahora bien, solicita la parte actora que se de aplicación a los costos calculados por el Sistema de Información de Costos Eficientes para el Transporte – SICE TAC, para que sean deducidos de la base gravable de las contribuciones a cargo del demandante. Sin embargo, esta solicitud no es de recibo, como quiera que, de conformidad con lo establecido en la Resolución 757 de 2015, la herramienta gratuita SICE TAC se limita a ofrecer informes tanto generales y detallados de la proyección de costos en los que probablemente incurrirá un transportador para desarrollar la actividad de transporte de carga teniendo en cuenta un estimado estadístico múltiples parámetros tales como horas de viaje, costos de operación, capacidad de los vehículos , comisiones retenciones en la fuente en diferentes impuestos.

En tal medida, dado que la naturaleza de esta herramienta se concentra en la proyección de costos probables, no cumple con los requisitos exigidos por el legislador en el artículo 107 ET a fin de probar los costos en que el aportante efectivamente incurrió para desarrollar su actividad.

Por lo dicho, no prosperan los cargos segundo y tercero, mediante los cuales el procurador judicial de la parte actora cuestiona la facultad de la UGPP para indagar a través de comprobaciones especiales si los costos denunciados en la declaración de renta del contribuyente correspondiente al año fiscalizado por al UGPP cumplían los requisitos de que trata el artículo 107 ET.

Finalmente se ocupa el despacho de estudiar la alegación relativa a que la autoridad tributaria prorrateó en 12 meses el ingreso bruto anual reportado en la declaración de renta para establecer el IBC, desconociendo que, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 624 de 1989, los ingresos se entienden realizados cuando se reciben efectivamente en dinero o en especie.

A este respecto, los artículos 17, 18, 19 y 204 de la ley 100 de 1993, disponen que las contribuciones parafiscales a la seguridad social son un gravamen periódico, toda vez que tanto el cumplimiento de la obligación formal de presentar la declaración tributaria a través de PILA, como de la obligación tributaria sustancial de pago de los aportes, se realiza una vez por cada periodo mensual tomando el IBC que corresponda según el caso, por lo cual puede ser variable dependiendo de los ingresos percibidos cada mes.

Ahora bien, debe atenderse a la base mínima de cotización a seguridad social de un salario mínimo mensual legal vigente de que trata el artículo 18 de la ley 100 de 1993; así mismo, al límite máximo de cotización de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes previsto en el artículo 5 de la Ley 797 de 2003. Ello conduce al entendimiento de que, cuando un independiente perciba en un mes determinado ingresos totales cuyo correspondiente IBC supera el tope máximo, solo se encontrará obligado a cotizar sobre aquel tope y, por el contrario, cuando sus ingresos totales generen un IBC menor al salario mínimo mensual vigente, el independiente no se verá obligado a cotizar al Sistema.

Sin embargo, dado que la obligación tributaria formal de presentar las declaraciones por medio de la PILA le corresponde al aportante, se tiene por cierto que es aquel quien debe acreditar el monto de los ingresos percibidos en cada mes, de manera que el cálculo del IBC corresponda a su realidad económica en cada periodo. En ese mismo sentido, si los aportes a su cargo son determinados oficialmente por la autoridad tributaria, bien sea al momento de ser requerido por parte de la UGPP en virtud de un programa de fiscalización adelantado en su contra, o al momento de discutir los actos administrativos de liquidación oficial y al momento de someter los actos de determinación al control de esta Jurisdicción, le corresponde acreditar en cuál periodo del año objeto de determinación oficial percibió determinado monto de ingresos.

En la demanda, sostuvo la parte actora que anexaba soportes de la periodicidad y el monto de sus ingresos percibidos durante el año 2014. No obstante, encuentra el despacho que dentro de las pruebas arrimadas no se incluyen los soportes que acrediten los montos de ingresos percibidos por periodo adicionales al CONTRATO DE VINCULACION suscrito con la COOPERATIVA DE TRANSPORTADORES DE TANQUES Y CAMIONES PARA COLOMBIA, el cual se limita a establecer en su cláusula sexta que *el valor del contrato se establece en el porcentaje equivalente que los estatutos y/o reglamentaciones del Consejo de Administración decreten del producido bruto de los ingresos del vehículo, por concepto de su vinculación en el objeto del presente contrato*²⁹, pero la parte actora se abstuvo de aportar los estatutos y/o reglamentaciones del Consejo de Administración sobre el producido bruto de los ingresos del vehículo.

De manera que, al no satisfacer la parte demandante la carga probatoria en relación con la acreditación del monto y periodo en el que el contribuyente percibió los ingresos, no tiene vocación de prosperar este cargo de nulidad.

²⁹ Disco compacto anexo a la demanda, folio 11 del archivo denominado "201750050917912-1".

Conclusión del estudio de legalidad

Así las cosas, dado que no prospera ninguno de los cargos de nulidad elevados por el demandante, este despacho deberá despachar desfavorablemente las pretensiones de la demanda.

Otras decisiones

Obra en el expediente poder especial y sus respectivos anexos, no obstante, los documentos pertenecen al proceso ejecutivo con radicado No. 2017-207 demandante Instituto de Desarrollo Urbano y demandado Seguros del Estado.

Por lo anterior, por secretaria, procédase al desglose virtual de los documentos contenidos en los folios 265 a 278 para que sean anexados al proceso correspondiente.

3.- COSTAS

En la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es una constante que se ventilen asuntos de interés público, razón por la cual habría lugar a suponer que no hay condena en costas. No obstante, según la Sentencia del Consejo de Estado Sección Cuarta, Sentencia 050012333000 2012 00490 01 (20508), agosto 30/16, se indicó que la administración tributaria no está exonerada de la condena en costas por el mero hecho de que la función de gestión de recaudo de los tributos conlleve de manera inherente un interés público.

Por otro lado, se tiene que la condena en costas, su liquidación y ejecución se rige por las normas del CGP⁴. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas⁵, por lo que debe tenerse presente que aun cuando debe condenarse en costas a la parte vencida en el proceso, se requiere que en el expediente aparezca que se causaron y se condenará exclusivamente en la medida en que se compruebe el pago de gastos ordinarios del proceso y la actividad profesional realizada dentro del proceso.

Luego, es preciso destacar que no es de recibo la exigencia de que se aporte al expediente una factura de cobro o un contrato de prestación de servicios que certifique el pago hecho al abogado que ejerció el poder, debido a que i) las tarifas que deben ser aplicadas a la hora de condenar en costas ya están previstas por el Acuerdo No. PSAA16-10554 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura; ii) para acudir este proceso debe acreditarse el derecho de postulación y iii) el legislador cobijó la condena en costas aun cuando la persona actuó por sí misma dentro del proceso, basta en este caso particular con que esté comprobado en el expediente que la parte vencedora se le prestó actividad profesional, como sucede en el presente caso (folio 1).

Por tanto, se condenará en costas a la parte vencida.

En mérito de lo expuesto, **el Juzgado Cuarenta y dos (42) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá D. C. – Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley:

FALLA:

PRIMERO: Negar las pretensiones de la demanda, conforme lo considerado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte vencida en pleito.

TERCERO: Medidas adoptadas para hacer posibles los trámites virtuales (Decreto 806 de 2020): Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso debe ser enviada **únicamente** por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co

Es indispensable escribir en la referencia de la comunicación los 23 dígitos del proceso, pues sin esta identificación del asunto no será posible darle trámite.

Igualmente, es indispensable enviar archivos DOC, DOCX, o PDF livianos, máximo 500K, - verificar que los PDF no tengan páginas en blanco y que tengan calidad para envío por correo, con el fin de que se pueda dar expedito trámite a lo enviado.

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso³⁰ y 3 del Decreto 806 de 2020³¹ las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este

³⁰ CÓDIGO GENERAL DEL PROCESO. ARTÍCULO 78. Deberes de las partes y sus apoderados. Son deberes de las partes y sus apoderados: 14. Enviar a las demás partes del proceso después de notificadas, cuando hubieren suministrado una dirección de correo electrónico o un medio equivalente para la transmisión de datos, un ejemplar de los memoriales presentados en el proceso. Se exceptúa la petición de medidas cautelares. Este deber se cumplirá a más tardar el día siguiente a la presentación del memorial. El incumplimiento de este deber no afecta la validez de la actuación, pero la parte afectada podrá solicitar al juez la imposición de una multa hasta por un salario mínimo legal mensual vigente (1 smmlmv) por cada infracción.

³¹ DECRETO 806 DE 2020. ARTÍCULO 3. Deberes de los sujetos procesales en relación con las tecnologías de la información y las comunicaciones. Es deber de los sujetos procesales realizar sus actuaciones y asistir a las audiencias y diligencias a través de medios tecnológicos. Para el efecto deberán suministrar a la autoridad judicial competente, y a todos los demás sujetos procesales, los canales digitales elegidos para los fines del proceso o trámite y enviar a través de estos un ejemplar de todos los memoriales o actuaciones que realicen, simultáneamente con copia incorporada al mensaje enviado a la autoridad judicial. Identificados los canales digitales elegidos, desde allí se originarán todas las actuaciones y desde estos se surtirán todas las notificaciones, mientras no se informe un nuevo canal. Es deber de los sujetos procesales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 78 numeral 5 del Código General del Proceso, comunicar cualquier cambio de dirección o medio electrónico, so pena de que las notificaciones se sigan surtiendo válidamente en la anterior. Todos los sujetos procesales cumplirán los deberes constitucionales y legales para colaborar solidariamente con la buena marcha del servicio público de administración de justicia. La autoridad judicial competente adoptará las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.

proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico, siendo estos:

- notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
- notificaciones339@gmail.com

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

La atención al público se presta de manera telefónica en el número 3134895346 de lunes a viernes entre las 8:00 am y la 1:00 pm y las 2:00 pm y 5:00 pm.

CUARTO: En firme esta providencia y hechas las anotaciones correspondientes, archívese el expediente, previa devolución de remanentes, si a ello hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO

JUEZ

Firmado Por:

ANA ELSA AGUDELO AREVALO

JUEZ CIRCUITO

JUZGADO 042 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

6c3af12240e95995e7b0d5c5a794fa70ededed7d74d3e47cf457a97cc3a7e8a3

Documento generado en 07/09/2020 11:12:34 p.m.