



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

Bogotá D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil veintiuno (2021).

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

RADICACIÓN: 110013337042 2019 00205 00
DEMANDANTE: MARÍA VICTORIA SOLARTE DAZA
DEMANDADO: UGPP

SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. DESCRIPCIÓN

1.1. TEMA DE DECISIÓN

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

1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN

PARTES

Demandante:

MARÍA VICTORIA SOLARTE DAZA, identificada con CC. 1.128.449.710., en calidad de única heredera de la fallecida contribuyente NELLY BEATRIZ DAZA DE SOLARTE, identificada en vida con C.C. 27.071.192.

Demandada:

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

OBJETO

DECLARACIONES

La parte actora solicita se declare la nulidad de las resoluciones Liquidación Oficial No. RDO 2018-00273 del 6 de febrero de 2018 y N. RDC 2019-00212 del 27 de febrero de 2019, expedidas por la UGPP.

A título de restablecimiento solicita

Se declare que la señora Nelly Beatriz Daza de Solarte no tiene condición de trabajadora dependiente ni independiente y, en consecuencia, no está obligada ni a afiliarse ni a aportar al SSSI en el Subsistema de Salud.

Se restituyan las sumas pagadas o que se llegaren a pagar por concepto de las obligaciones determinadas en los actos demandados, junto con el interés bancario corriente o el interés aplicable, desde la fecha del pago y hasta la fecha efectiva del reintegro.

Que en caso de existir un proceso de cobro coactivo para la ejecución de las sumas determinados en los actos demandados, ordene su terminación inmediata sin condena en costas a cargo del ejecutado y se declare extinguida la obligación impuesta.

También solicita se condene a la UGPP al pago de costas y agencias en derecho.

Pretensiones subsidiarias

Se reliquiden las obligaciones determinadas en los actos administrativos demandados tomando como base de cotización un salario mínimo mensual vigente, y determinando la sanción impuesta al 10%, según lo establecido en el numeral 1 del artículo 179 de la ley 1607 de 2012.

FUNDAMENTOS DE LA PRETENSIÓN

FUNDAMENTOS FÁCTICOS:

Los fundamentos fácticos de la demanda se pueden resumir así:

1. Que la UGPP adelantó una actuación de fiscalización en contra de la señora Nelly Beatriz Daza de Solarte para verificar su cumplimiento de las obligaciones de afiliación y pago de las contribuciones a los sistemas de Salud y Pensión de los 12 periodos del año 2014, en calidad de rentista de capital.
2. Que la contribuyente ejerció su derecho de defensa durante la fiscalización alegando que en su condición de rentista de capital no se encontraba obligada a cotizar a los subsistemas de salud y pensión durante el año 2014, por cuanto

el legislador no había determinado la sujeción pasiva ni la base gravable de los rentistas para aquella vigencia.

3. Que, no obstante lo anterior, la UGPP adelantó la actuación de determinación oficial de las contribuciones a los sistemas de Salud y Pensión de los 12 periodos del año 2014 a su cargo, definiéndola mediante los actos administrativos demandados en los que estableció que la contribuyente en calidad de rentista de capital se encontraba obligada a declarar por ser considerada una trabajadora independiente.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

Concepto de violación:

Sostiene que la entidad accionada interpreta erradamente el artículo 157 de la ley 100 de 1993 y el artículo 2 de la ley 1562 del 2012, al considerar que los rentistas de capital se encuentran obligados a afiliarse y cotizar al SSSI, como quiera que el legislador no estableció de manera expresa su sujeción pasiva a los tributos de la seguridad social.

Precisa que los rentistas de capital no pueden ser considerados trabajadores independientes en tanto que su actividad económica no deviene de la prestación de un servicio personal sino de la productividad y explotación de sus rentas y activos.

Añade que se viola el principio de legalidad cuando la UGPP determina con fundamento en los Decretos 806 de 1998 y 1406 de 1999 que la señora Daza de Solarte estaba obligada a afiliarse y aportar al SSSI en su calidad de rentista de capital, como quiera que aquellas normas no tienen rango de ley y según el artículo 338 de la Constitución Política los elementos esenciales de los tributos solo pueden determinarse por parte del legislador.

Añade que la UGPP tampoco tiene competencia para establecer la sujeción pasiva y la base gravable del tributo liquidado mediante los actos demandados.

Por otro lado, sostiene que, en caso de que se concluya en el proceso judicial que la señora Daza de Solarte se encuentra obligada a la afiliación y aporte del SSSI, debe calcularse el tributo aplicando como base gravable el valor de un salario mínimo, en tanto que al no haber determinado el legislador la base gravable de los

rentistas de capital hay lugar a dar aplicación a la presunción de que trata el artículo 33 de la ley 1438 de 2011.

Finalmente, y en virtud de lo anterior, solicita que se reliquide la sanción calculándola sobre el 10% del valor de 1smlmv.

1.2. OPOSICIÓN

El apoderado de la UGPP se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, argumentando que la entidad actuó en ejercicio de las funciones legales de conformidad con las disposiciones especiales vigentes al momento de expedir los actos administrativos objeto de la demanda, actos que se encuentran investidos de presunción de legalidad.

Acepta los hechos 1, 2, 3 y 5 de la demanda, y los demás los consideró argumentos jurídicos.

Respecto de los cargos de la demanda, se pronunció de la siguiente manera:

En primera medida, respecto de la falta de sujeción pasiva y de determinación de la base gravable de las contribuciones al SGSS a cargo de los rentistas de capital, sostuvo la entidad accionada que la expresión rentistas de capital se debe entender referida a personas económicamente activas, es decir con capacidad de pago, que en virtud del principio de solidaridad deberán aportar al Sistema de Seguridad Social Integral sobre los ingresos adicionales que perciban en su actividad como trabajadores independientes.

Sustenta la parte pasiva la asimilación del concepto de rentista de capital a trabajador independiente en tanto la independencia o autonomía, pese al error técnico de considerarlo trabajador, corresponde al ejercicio personal y directo de una profesión, oficio o actividad económica, de conformidad con el artículo 15 del Decreto 3063 de 1989, el concepto 114295 de 2000 de la DIAN, lo considerado por la Corte Constitucional en sentencias C-1089 de 2003, C-578 y C-518 de 2009, así como los artículos 2 y 3 de la ley 797 de 2003, artículo 157 de la ley 100 de 1993, el artículo 26 del Decreto 806 de 1998 y el artículo 1 del Decreto 1406 de 1999.

Subsiguientemente, precisó que la base de cotización de los rentistas de capital en tanto trabajadores independientes se determina con base en los ingresos realmente percibidos, de conformidad con el artículo 19 de la ley 100 de 1993 y 1 del Decreto 510 de 2003, deduciendo los costos incurridos en la actividad productora de renta.

Finalmente, respecto de los cuestionamientos elevados en contra de la liquidación de la sanción por omisión, sostuvo que en los actos demandados se impuso la sanción correspondiente al 10% del valor omitido, según prevé el artículo 179 de la ley 1607 de 2012, por lo que no se encuentra acreditado ningún error en su liquidación.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

1.3.1. Parte demandante

Reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

1.4.2. Parte demandada

Reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

1.4. PROBLEMA JURÍDICO

¿La señora Nelly Beatriz Daza de Solarte, en calidad de rentista de capital, era sujeto pasivo de las contribuciones al Sistema de la Protección Social en los subsistemas de Salud y Pensión y por tanto se encontraba obligada a afiliarse, reportar novedades y realizar los pagos a su cargo durante los 12 periodos del año 2014?

En caso de que la respuesta a la incógnita anterior sea afirmativa, el despacho deberá establecer, de conformidad con el ordenamiento jurídico aplicable: ¿cuál es la base gravable que determina el monto de sus contribuciones?

1.4.1. TESIS DE LAS PARTES

Tesis de la parte demandante: Sostiene que la determinación de la sujeción pasiva de los rentistas de capital con el Sistema de la Protección Social debe realizarse a través de una ley pronunciada por el Congreso de la República en aplicación del artículo 338 de la Carta, sin embargo, en la ley 100 de 1993 no se establece de manera expresa la condición de aportantes al Sistema de la Protección Social, por lo que la señora Daza de Solarte no se encuentra obligada a pagar las obligaciones liquidadas en los actos demandados.

Tesis de la parte demandada: Argumenta que la sujeción pasiva de los rentistas de capital en el SGSS fue prevista al determinar que los trabajadores independientes son afiliados obligatorios, en tanto a personas económicamente activas con capacidad de pago. Sostiene que la base de cotización de los rentistas de capital se determina con base en los ingresos realmente percibidos, de conformidad con el artículo 19 de la ley

100 de 1993 y 1 del Decreto 510 de 2003, deduciendo los costos incurridos en la actividad productora de renta.

Tesis del Despacho: El Despacho sostendrá que, con fundamento en una interpretación sistemática de las normas que regulan la materia¹ y el desarrollo jurisprudencial aplicable², y los principios de universalidad y solidaridad, la expresión *trabajador independiente* se extiende a los rentistas de capital como lo era la señora Nelly Beatriz Daza de Solarte en el año 2014, tanto en el régimen de salud y como en el de pensiones, toda vez que aquellos sujetos son personas naturales económicamente activas al desarrollar de manera personal y directa una actividad económica que no se deriva de un contrato laboral ni de una relación legal o reglamentaria. Luego, al encontrarse acreditado que para aquella vigencia la señora Daza de Solarte gozaba de capacidad contributiva, tiene 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.

Además, se sostendrá que para la vigencia 2014, en aplicación de la ley 100 de 1993 con las modificaciones surtidas mediante la Ley 797 de 2003 y en concordancia con la ley 1122 de 2007, el legislador estableció que la base gravable de la cotización al SGSS de los independientes que no percibieran ingresos derivados de contratos de prestación de servicios corresponde al ingreso devengado en el periodo gravable.

2. CONSIDERACIONES

Sujeción pasiva al SGSS de la señora Daza de Solarte, en calidad de rentista de capital

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

¹ 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.

² Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 2009. Consejo de Estado, Sentencia del proceso N. 23379.

las personas, según su capacidad contributiva, a aportar a la financiación del sistema que garantice el servicio público de la Seguridad Social.

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 complementarios³, 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 regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos laborales y algunos servicios sociales complementarios⁴.

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 nacional⁵ 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 independientes⁶; 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 vinculado⁷, 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 en razón a su capacidad de pago⁸.

Como se puede razonar, el Congreso de Colombia, en ejercicio de las facultades y competencias de configuración legislativa otorgadas por la Constitución⁹, 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.

³ Artículo 1, Ley 100 de 1993.

⁴ Artículo 8, Ley 100 de 1993.

⁵ Artículo 11, Ley 100 de 1993.

⁶ Artículo 15, Ley 100 de 1993.

⁷ Artículos 153, 156 literal b) y 157, Ley 100 de 1993.

⁸ Artículos 155 y 203, Ley 100 de 1993.

⁹ Artículo 338.

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"¹⁰. 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)¹¹.

Por su parte, la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad parcial contra el numeral 1 del literal A del artículo 157 y el párrafo 2º del artículo 204 de la Ley 100 de 1993¹², en lo tocante a la expresión "trabajadores", sostuvo que una interpretación amplia y acorde con la Constitución cobija 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 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 [...]*"¹³.

¹⁰ Artículo 16.

¹¹ Artículo 15.

¹² Sentencia C-578 de 2009.

¹³ Ibídem.

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 termino *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 relación legal o reglamentaria*; así mismo, comprende este Despacho 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.

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"*¹⁴.

En este sentido, esta Judicatura hace propio el razonamiento de la Corte Constitucional y del 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"*¹⁵.

Con fundamento en una interpretación sistemática de las normas que regulan la materia¹⁶ y el desarrollo jurisprudencial anotado¹⁷, 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 la señora Nelly Beatriz Daza de Solarte, tanto en el régimen de salud y como en el de pensiones, toda vez que la contribuyente era una persona económicamente activa al desarrollar de manera personal y directa una actividad económica que no se deriva de un contrato laboral ni de una relación legal o reglamentaria.

Luego, teniendo en cuenta que la señora Daza de Solarte 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 la ciudadana 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 cargo relativo a que la señora Daza de Solarte, en su calidad de rentista de capital, no era sujeto pasivo de las contribuciones objeto de liquidación oficial.

¹⁴ 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.

¹⁵ *Ibídem*.

¹⁶ 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.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-578 de 2009. Consejo de Estado, Sentencia del proceso N. 23379.

Base gravable de los aportes a cargo de la señora Daza de Solarte durante el 2014

Se considera que los aportes a la seguridad social tienen naturaleza tributaria derivada de su condición de contribución parafiscal¹⁸, en tanto prestaciones publicas 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.

Debe ahora tenerse presente que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 100 de 1993, 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 debidamente acreditada realidad contable del aportante, de 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

¹⁸ Entre otras, ver las Sentencias de la Corte Constitucional SU-480 de 1997 y C-644 de 2016.

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 este respecto 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 40% de estos cuando se originaran en contratos de prestación de servicios y el 100% para los demás contratos y tipos de ingresos de los independientes 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.

Dicho ello, debe recordarse que, 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.

Como se puede observar, entonces, para el año 2014 y 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, 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.

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 de la señora Daza de Solarte y que en consecuencia aquella está llamada a cotizar sobre la base de un salario mínimo.

Por el contrario, considera el despacho que la aportante se encontraba llamada a cotizar sobre el valor de sus ingresos efectivos, que conforme fue establecido por la autoridad tributaria al ejercer sus facultades de comprobación de la obligación tributaria previstas en los artículos 178 y 180 de la Ley 1607 de 2012, ascienden al monto de lo declarado en su denuncia rentística del año gravable 2014, como quiera que la parte actora se abstuvo de acreditar probatoriamente que haya lugar a deducir expensas necesarias de que trata el ya nombrado artículo 107 ET. De manera que no

hay lugar a ordenar la reliquidación de los aportes de la señora Daza de Solarte sobre el monto de un salario mínimo mensual legal vigente para el año del 2014.

Finalmente, advierte el despacho que al no haber lugar a reliquidar los aportes determinados en los actos demandados, tampoco procede ordenar la reliquidación de la sanción impuesta tomando como base de los aportes un monto diferente al que legalmente procede.

En los anteriores términos se encuentran estudiados todos los cargos de nulidad presentados por el apoderado de la demandante, por lo que al no prosperar ninguno de ellos hay lugar a denegar en su totalidad las pretensiones elevadas en la demanda de la referencia.

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), Ago. 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 CGP¹⁹. Tal régimen procesal civil prevé un enfoque objetivo en cuanto a la condena en costas²⁰, por lo que ha de 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.

¹⁹ Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia de Julio 14 de 2016. Número de radicado 68001233300020130027003.

²⁰ Artículo 365 del Código General del Proceso.

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 122).

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:

RESUELVE:

PRIMERO. Negar las pretensiones de la demanda.

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

TERCERO: En firme esta providencia, **expedir** copia de la presente providencia con constancia de su ejecutoria y **archivar** el expediente.

CUARTO: Medidas adoptadas para hacer posibles los trámites virtuales.

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 Proceso²¹ las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante su correo electrónico, siendo estos:

- notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co
- jherrera@herreracarvajalls.co

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.

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

²¹ CÓDIGO GENERAL DEL PROCESORTÍCULO 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 smlmv) por cada infracción.

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:

**d55af654f35fc7e6aa07e74a170b9066cd0855cac748684ce21992a9a33c9
308**

Documento generado en 29/04/2021 04:06:34 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**